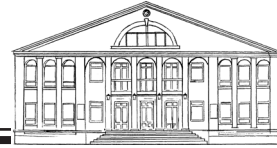


Право та державне управління



Збірник наукових праць

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

М. М. Бліхар, доктор юридичних наук, доцент

О. П. Гетманець, доктор юридичних наук, професор

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

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

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

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

П. В. Хряпінський, доктор юридичних наук, професор

В. В. Шаблистий, доктор юридичних наук, доцент

М. Л. Шелухін, доктор юридичних наук, професор

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

виходить 4 рази на рік

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

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

Засновники:

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



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

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
24 лютого 2021 р., протокол № 6

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
[за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2021. –
№ 2. – 330 с.

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

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

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

Здано до набору 08.02.2021.
Підписано до друку 25.02.2021.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0821/285.

ЗМІСТ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

М. А. Крутько, К. А. Крутько

ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНВЕНЦІЇ
ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ Й ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД
І ЇЇ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА..... **8**

С. А. Петrenchенко

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ
РІВНОСТІ У СФЕРІ ВИБОРЧОГО ПРАВА В УКРАЇНІ ЗА УМОВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ..... **14**

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

Л. Ю. Бельо

РЕГУЛЮВАННЯ ШЛЮБНО-СІМЕЙНИХ ВІДНОСИН ЗА ЧАСІВ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ
ТА СУЧАСНІ НОРМИ СІМЕЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ
ШЛЮБНИХ ВІДНОСИН: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ..... **21**

В. С. Павленко

СУТНІСТЬ КІБЕРБЕЗПЕКИ У ТЕОРІЇ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА..... **28**

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

К. В. Головка

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ..... **34**

О. О. Єрмак

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ..... **40**

О. В. Лавренчук, В. В. Тильчик

САНКЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ: ПРОБЛЕМИ ЗМІСТОВОГО
НАПОВНЕННЯ ТА КАТЕГОРІАЛЬНОГО ВИЗНАЧЕННЯ..... **45**

М. М. Малетич

ФОРМУВАННЯ ГЛОБАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНИХ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ..... **52**

К. А. Мякота

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ВАЛЮТНОГО НАГЛЯДУ НА ШЛЯХУ
ДО ВАЛЮТНОЇ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ ТА ПЕРЕХОДУ ДО ВІЛЬНОГО РУХУ КАПІТАЛУ..... **57**

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Н. М. Градецька, О. І. Курило

ГЛАМУРНИЙ КОНТЕНТ У СУЧАСНИХ ЗМІ ЯК КРИМІНОГЕННИЙ ФАКТОР..... **62**

М. М. Рудик, В. В. Шаблюстий

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ХУЛІГАНСТВО, ПОВ'ЯЗАНЕ З ОПОРОМ
ПРЕДСТАВНИКУ ВЛАДИ АБО ПРЕДСТАВНИКУ ГРОМАДСЬКОСТІ, ЯКИЙ ВИКОНУЄ
ОБОВ'ЯЗКИ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ: ХАРАКТЕРИСТИКА
ТА ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ..... **68**

В. Я. Цитряк

ПІДКУП У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ЯК ІНСТИТУЦІОНАЛІЗОВАНА ФОРМА
КОРУПЦІЙНИХ ПРАКТИК..... **75**

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>І. С. Педак, О. В. Свиридова</i> ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД.....	84
---	-----------

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. В. Боков</i> УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	90
<i>А. Ю. Геворкян</i> МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ФАКТОР ЗМІЦНЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТЕРИТОРІЇ.....	98
<i>О. В. Кирилук</i> ЗМІСТ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ Й ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ ЯК ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ.....	106
<i>О. Л. Корольчук</i> БЕЗПЕКОВІ АСПЕКТИ СОЦІОГУМАНІТАРНОЇ Й ЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ У ФОРМУВАННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ РЕЗИЛЬЄНТНОСТІ В УКРАЇНІ.....	114
<i>Ф. Р. Криничко, О. В. Мотайло</i> УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я.....	119
<i>І. В. Кукін</i> ДОСЛІДЖЕННЯ АКТУАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇЇ ПРИКОРДОННОМУ СЕКТОРІ.....	126
<i>І. М. Леган, І. В. Супрунова</i> ОФШОРНІ ЮРИСДИКЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ ТА ТРАНСНАЦІОНАЛЬНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ.....	133
<i>М. В. Макаренко</i> ЗБЕРЕЖЕННЯ ЗДОРОВ'Я ЯК ГОЛОВНА УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ.....	140
<i>В. В. Мареніченко, М. М. Хитько, Ю. О. Лісневська</i> СТРАТЕГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИЗМУ НА МІСЦЕВОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ.....	145
<i>Ю. Л. Мохова</i> ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....	151
<i>Т. В. Підлісна</i> СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ ЛІДЕРСТВА В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	158
<i>С. П. Потеряйко</i> МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІЙ ПОБУДОВІ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ.....	165
<i>О. А. Сопіна</i> ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ЧИННИК УДОСКОНАЛЕННЯ КОМУНІКАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	172
<i>В. С. Хмельюк, Н. Ю. Подольчак, В. Я. Карковська</i> ПОЛІТИЧНЕ ЛІДЕРСТВО В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ.....	178
<i>О. І. Целуйко</i> МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКОВОЇ КАПІТАЛІЗАЦІЇ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ.....	184
<i>Н. О. Шевченко, М. М. Москалець, В. В. Мареніченко</i> МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ У ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ.....	192

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<i>О. І. Вальчук, Т. М. Кронівець, О. І. Яременко</i> ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ КРІЗЬ ПРИЗМУ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ.....	197
---	------------

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

<i>О. В. Болгар</i> ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	202
<i>О. В. Трояновський</i> РАСТА SUNT SERVANDA? ПРО РЕЖИМ ОДНОСТОРОННІХ АКТИВ В МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ.....	213
<i>А. М. Соцький</i> ОСОБЛИВОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ЛІСОВІЙ СФЕРІ.....	221

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Т. С. Яровой, Т. Л. Шестаковська</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕДІАПРОСТОРУ У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....	227
<i>М. В. Кравченко, О. М. Колесніченко</i> ОСОБЛИВОСТІ ПАРТИСИПАЦІЇ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ.....	233
<i>І. Б. Якайтіс, Н. Д. Шульга</i> МОДЕРНІЗАЦІЯ ІНФРАСТРУКТУРИ РИНКУ МУЛЬТИМОДАЛЬНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	241
<i>І. А. Кононенко</i> ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ЕКОЛОГІЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	247
<i>В. В. Баштанник, І. В. Юхно</i> ФЕНОМЕН СТАБІЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ СИСТЕМНИХ РЕФОРМ.....	252
<i>С. Н. Ганущин</i> ПОСТУП ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ У МЕЖАХ АНТРОПОЛОГІЧНОГО ВИМІРУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	258
<i>В. Оврамець</i> НАПРЯМИ АДАПТАЦІЇ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ.....	264
<i>І. А. Семенець-Орлова, І. В. Сервецький, І. В. Куташев</i> ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	270
<i>І. І. Колосовська</i> СОЦІАЛЬНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ТА ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	281
<i>О. О. Харченко</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ОПРИЛЮДНЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАЛИЙ РОЗВИТОК ПІДПРИЄМСТВ.....	285
<i>О. А. Шевчук</i> БІБЛІОМЕТРИЧНИЙ АНАЛІЗ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ З ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	295
<i>К. В. Малишев, Т. В. Барановська</i> ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ ДО ВИВЧЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ.....	306
<i>Л. В. Сергієнко</i> РОЗВИТОК ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ.....	315
<i>В. Г. Маргасова, І. А. Косач</i> ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА ЗАСАДАХ КОМПЛЕКСНОГО ПІДХОДУ ДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	325

CONTENTS

CONSTITUTIONAL LAW MUNICIPAL LAW; INTERNATIONAL LAW

Krutko M., Krutko K.

STAGES OF ESTABLISHMENT AND GENERAL CHARACTERISTICS OF THE CONVENTION ON THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS AND ITS SIGNIFICANCE FOR NATIONAL LAW.....8

Petrenchenko S.

WAYS TO IMPROVE THE LEGISLATION TO ENSURE GENDER EQUALITY IN THE FIELD OF SUFFRAGE IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION.....14

CIVIL LAW AND PROCEDURE, FAMILY LAW

Belo L.

REGULATION OF MARITAL AND FAMILY RELATIONS DURING THE RUSSIAN EMPIRE AND MODERN NORMS OF FAMILY LEGISLATION OF UKRAINE IN THE FIELD OF MARRIAGE RELATIONS: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS.....21

Pavlenko V.

THE ESSENCE OF CYBER SECURITY IN THE THEORY OF INFORMATION LAW.....28

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

Holovko K.

THEORETICAL FUNDAMENTALS OF THE SYSTEMATIZATION OF THE ADMINISTRATIVE LEGISLATION OF UKRAINE.....34

Yermak O.

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF PROTECTION OF CIVIL SERVANTS OF LAW ENFORCEMENT BODIES.....40

Lavrenchuk O., Tylchik V.

SANCTIONS IN ADMINISTRATIVE LAW: ISSUES OF DETAILS AND DEFINITION.....45

Maletych M.

DEVELOPMENT OF GLOBAL STANDARDS FOR NATIONAL ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS.....52

Myakota K.

POWERS OF CURRENCY SUPERVISION BODIES ON THE WAY TO CURRENCY LIBERALIZATION AND THE TRANSITION TO FREE MOVEMENT OF CAPITAL.....57

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW

Gradetskaya N., Kurylo O.

GLAMOR CONTENT IN THE MODERN MEDIA AS A CRIMINOGENIC FACTOR.....62

Rudyk M., Shablysty V.

CRIMINAL RESPONSIBILITY FOR HONORANCE RELATED TO RESISTING A GOVERNMENT REPRESENTATIVE OR A PUBLIC REPRESENTATIVE: CHARACTERISTICS AND FORMS OF IMPLEMENTATION.....68

Tsytriyak V.

BRIBERY IN PUBLIC SPHERE OF MANAGEMENT AS AN INSTITUTIONALIZED FORM OF CORRUPTION PRACTICES.....75

METHODOLOGY, THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Pedak I., Sviridova O.

CONCEPTUAL APPROACH TO PUBLIC ADMINISTRATION OF THE INSTITUTIONAL SYSTEM OF STRATEGIC PLANNING.....84

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Bokov A.</i> IMPROVEMENT OF THE REGIONAL EMPLOYMENT POLICY OF THE POPULATION IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE.....	90
<i>Gevorkyan A.</i> MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION AND REGULATION IN THE FIELD OF INFORMATION POLICY AS A FACTOR OF STRENGTHENING THE ECONOMIC SECURITY OF THE TERRITORY.....	98
<i>Kyryliuk O.</i> THE CONTENT OF PARLIAMENTARY CONTROL IN THE FIELD OF NATURE MANAGEMENT AND PROTECTION OF NATURAL RESOURCES AS A FORM OF ACTIVITY OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE.....	106
<i>Korolchuk O.</i> ASPECTS OF SOCIAL AND HUMANITARIAN SECURITY AND ECONOMIC STABILITY IN THE FORMATION OF NATIONAL RESILIENCE IN UKRAINE.....	114
<i>Krynychko F., Motailo O.</i> IMPROVEMENT OF MECHANISMS OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF PUBLIC HEALTH.....	119
<i>Kukin I.</i> THE INDIVIDUAL INFORMATION SECURITY ACTUAL PROBLEMS RESEARCH IN THE NATIONAL SECURITY SYSTEM AND ITS BORDER SECTOR.....	126
<i>Legan I., Suprunova I.</i> OFFSHORE JURISDICTIONS AS A TOOL FOR SHADOWING THE ECONOMY AND TRANSNATIONAL CRIME.....	133
<i>Makarenko M.</i> HEALTH PRESERVATION AS A MAIN CONDITION FOR ENSURING THE EPIDEMIC WELL-BEING OF THE POPULATION.....	140
<i>Marenichenko V., Khytko M., Lisnievska Yu.</i> STRATEGIC APPROACHES TO STATE REGULATION OF TOURISM AT LOCAL AND REGIONAL LEVELS.....	145
<i>Mokhova I.</i> GOVERNMENT MECHANISM FOR PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE.....	151
<i>Pidlisna T.</i> MODERN APPROACHES TO LEADERSHIP DEVELOPMENT IN PUBLIC AUTHORITIES.....	158
<i>Poteriaiko S.</i> MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE STRUCTURAL AND FUNCTIONAL DESIGN OF THE UNIFIED NATIONAL SYSTEM OF CIVIL PROTECTION.....	165
<i>Sopina O.</i> RELATIONS WITH THE PUBLIC AS A FACTOR OF IMPROVING THE COMMUNICATION MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION.....	172
<i>Khmelyuk V., Podolchak N., Karkovska V.</i> POLITICAL LEADERSHIP IN PUBLIC ADMINISTRATION: INSTITUTIONAL ASPECTS.....	178
<i>Tseluiko O.</i> MECHANISMS OF STATE REGULATION OF MARKET CAPITALIZATION OF THE BANKING SYSTEM.....	184
<i>Shevchenko N., Moskalets M., Marenichenko V.</i> MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE ECONOMY IN THE FIELD OF TOURISM.....	192

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

<i>Valchuk O., Kronivets T., Yaremenko O.</i> WAYS TO IMPROVE THE SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION THROUGH THE PRISM OF FOREIGN EXPERIENCE.....	197
--	------------

TOPICAL ISSUES OF JURIDICAL SCIENCE

<i>Bolhar O.</i> LEGAL REGIME OF STATE REGISTRATION IN UKRAINE.....	202
<i>Troianovskyi O.</i> PACTA SUNT SERVANDA? ABOUT THE REGIME OF UNILATERAL ACTS IN INTERNATIONAL LAW.....	213
<i>Sotskyi A.</i> PECULIARITIES OF SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FOREST SPHERE.....	221

TOPICAL ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Yarovoy T., Shestakovska T.</i> FOREIGN EXPERIENCE OF MEDIA SPACE FUNCTIONING IN THE CONTEXT OF INFORMATION POLICY DEVELOPMENT.....	227
<i>Kravchenko M., Kolesnichenko O.</i> FEATURES OF PARTICIPATION IN A PANDEMIC.....	233
<i>Yakaitis I., Shulga N.</i> MODERNIZATION OF MULTIMODAL TRANSPORT MARKET INFRASTRUCTURE OF UKRAINE UNDER CONDITIONS OF DECENTRALIZATION.....	241
<i>Kononenko I.</i> RELATIONSHIP BETWEEN ECOLOGICAL CULTURE AND PUBLIC GOVERNANCE SYSTEMS.....	247
<i>Bashtannyk V., Yukhno I.</i> PHENOMENON STABILITY OF PUBLIC MANAGEMENT ACTIVITY IN THE CONDITIONS OF SYSTEM REFORMS.....	252
<i>Hanushchyn S.</i> PROGRESS OF CIVIL SOCIETY IN UKRAINE WITHIN THE ANTHROPOLOGICAL DIMENSION OF PUBLIC GOVERNANCE.....	258
<i>Ovramets V.</i> DIRECTIONS OF ADAPTATION OF INTERNATIONAL EXPERIENCE IN THE FIELD OF ENSURING THE DEVELOPMENT OF INTELLECTUAL POTENTIALY.....	264
<i>Semenets-Orlova I., Servetsky I., Kutashev I.</i> PECULIARITIES OF THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY.....	270
<i>Kolosovska I.</i> SOCIAL DETERMINANTS AND PRIORITIES FOR THE PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT.....	281
<i>Kharchenko O.</i> STATE REGULATION OF THE PROCEDURE FOR DISCLOSURE OF INFORMATION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF ENTERPRISES.....	285
<i>Shevchuk O.</i> BIBLIOMETRIC ANALYSIS OF SCIENTIFIC RESEARCH ON THE PROBLEMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP.....	295
<i>Malyshev K., Baranovska T.</i> STUDY OF A SYSTEMATIC APPROACH TO STUDYING THE TRANSFORMATION OF THE LAW ENFORCEMENT SYSTEM.....	306
<i>Sergiyenko L.</i> CONCEPTUAL APPARATUS DEVELOPMENT OF THE SECURITY OF URBANIZED TERRITORIES STATE MANAGEMENT.....	315
<i>Marhasova V., Kosach I.</i> INSTITUTIONALIZATION OF ENVIRONMENTAL SAFETY ON THE BASIS OF AN INTEGRATED APPROACH TO THE FORMATION OF PUBLIC MANAGEMENT MECHANISMS.....	325

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.1>

М. А. Крутько

доктор економічних наук, доцент,
доцент кафедри обліку та аудиту
Харківського національного технічного університету
сільського господарства імені Петра Василенка

К. А. Крутько

студентка магістратури
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ Й ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД І ЇЇ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Стаття покликана проаналізувати етапи становлення та провести загальну характеристику Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод у частині її значення для національного законодавства з урахуванням особливостей правового регулювання та значення за сучасних реалій нормативно-правового забезпечення прав і свобод людства. Встановлено, що історичне виникнення поняття та явища, яке з часом отримало назву «права людини», бере свій початок ще із прадавніх часів.

У статті встановлено, що важливими елементами формування загального бачення правової природи, сутності та значення «прав людини» є системний, поетапний підхід та ідентифікація історичних точкових елементів у налагодженні нормативно-правового регулювання та гарантування прав і свобод людини.

У статті також розкрито основні етапи становлення Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. Можна зробити висновок, що цей процес був складний і тривалий. Передумовою для її прийняття стало бажання створити універсальний міжнародний документ, у якому було би закріплено та систематизовано права та свободи особи, а також створити інституцію, котра би здійснювала контроль за додержанням положень Конвенції.

Запропоновані причини гальмування процесів нормативно-правового забезпечення прав і свобод людини через проблему не виконання рішень Європейського суду з прав людини, адже однією з гарантій ефективності права на справедливість є виконуваність рішень суду. ЄСПЛ неодноразово наголошував на цих порушеннях, навіть було винесено пілотне рішення, але це питання не вирішено й досі.

Встановлено, що важливе значення для тлумачення та застосування норм ЄКПЛ має створення міжнародного судового органу – Європейського суду із прав людини, юрисдикція якого поширюється на всі держави-члени, що ратифікували Конвенцію. Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод має неоціненне значення для України зокрема та для всіх держав-учасниць загалом. Саме цей документ слугує гарантією прав і свобод людини та забезпечення їх дотримання національними державними органами.

Ключові слова: права людини, правове регулювання, ЄКПЛ, ЄСПЛ, нормативно-правове забезпечення.

Постановка проблеми. Сьогодні особливого значення набуває Європейська конвенція про захист прав людини й основоположних свобод (далі – ЄКПЛ, Конвенція), сформована у 1950 р. Вона є одним із основних міжнародних актів у сфері гарантування та забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина. За умов трансформації та розвитку громадянського суспільства система прав і свобод людини теж поступово видозмінювалася та доповнювалася, але сама Конвенція залишається незмінною, проте вона є дієвим інструментом і має інтерпретуватися з урахуванням сучасних умов та особливостей світової політики у частині захисту і гарантій для людства. Для подальшого нарощення важливості й актуальності зазначеного документа було прийнято своєрідні доповнення (поправки) до нього, так звані Протоколи, з метою забезпечення загального й ефективного визнання і дотримання прав, які проголошені у Конвенції. Саме вивчення базових положень, притаманних зазначеному акту, встановлення рівності у тлумаченні сутності й основних етапів формування дасть змогу сформуванню загальної картини осучаснення базових положень, котрі мають високу нормативно-правову мету – захист і гарантії для людства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Велика кількість науковців присвятили свої праці історії становлення, розвитку та самої природи Конвенції, зокрема: С. Шевчук, І.А. Шуміло, Н.Г. Горобець, О. Буткевич, О.В. Сердюк, Т.В. Ігнатенко та ін., але трансформаційні процеси у державі змушують продовжити дослідження у цій сфері та приділити увагу історії прийняття та розвитку ЄКПЛ, дослідити практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) як міжнародного органу з особливим статусом у частині застосування положень Конвенції та її значення для національного законодавства в Україні.

Мета статті полягає в аналізі етапів становлення та характеристики ЄКПЛ, її значення для національного законодавства.

Виклад основного матеріалу. У процесі дослідження й аналізу історії виникнення поняття та явища, яке з часом

отримали назву «права людини» можна говорити, що вони беруть свій початок ще із прадавніх часів. Ідея про цінність і недоторканність життя, про правову та соціально-громадську рівність людей має місце не лише в сучасному світі, а й у прадавніх міфах і віруваннях. Згодом, в часи античності такі ідеї поширилися у Стародавній Греції, де реалізовувалися у формі полісної демократії. Також саме у працях давньогрецьких філософів і мислителів були закладені основи природно-правової концепції, яка згодом була розвинута юристами Стародавнього Риму. Законодавчо ця ідея закріпилася значно пізніше у світлі розвитку державності. Значення прав і свобод людини привалювало в усіх напрямках соціально-побутового розвитку та становлення особистості на етапах соціально-громадського, народного укрупнення та формування окремих груп територіального поділу.

Визначаючи історичні тенденції формування концептуальних основ, які націлювалися на забезпечення прав і свобод людей, ми встановили, що першим правовим документом, у якому було закладено концепцію прав людини, створено передумови для закріплення панування закону та свободи у суспільстві, вважається Велика хартія вольностей 1215 р. Згодом у 1679 р. в Англії було прийнято законодавчий акт Habeas Corpus Act (Габеас корпус акт), котрий закріпив процедурні гарантії особистої свободи та недоторканності особи й у котрому чітко прописувалися обмеження стосовно строків тримання під вартою. Не меш важливим документом, який зайняв чільне місце в системі забезпечення дотримання прав людини, стала Декларація незалежності США 1776 р., де зазначалося, що «всі люди створені рівними та наділені Творцем певними невід’ємними правами, до яких належать життя, свобода, прагнення до щастя» [1]. Важливими елементами дослідження та формування загального бачення правової природи, сутності та значення «прав людини» є системний, поетапний підхід та ідентифікація історичних точкових елементів у налагодженні нормативно-правового регулювання та гарантування прав і свобод людини.

Одним із головних етапів людської боротьби за утвердження прав і свобод можна назвати прийняття двох міжнародних актів, що перевернули уявлення про саму правову природу прав людини: Декларацію прав людини та громадянина 1789 р., яка вперше закріпила правовий принцип «дозволено все, що прямо не заборонено законом», і Загальну декларацію прав людини 1948 р., яка стала базисом і своєрідним стандартом, втіленим у Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р. ЄКПЛ 1950 р. у процесі свого становлення пройшла декілька етапів. Стимулом для прийняття та запровадження Конвенції стала ініціатива учасників Конференції Міжнародного комітету рухів за європейську єдність – неурядової організації, що на зборах у Гаазі у травні 1948 р. заявила про бажання «мати Хартію прав людини» і «Суд із відповідними санкціями» [2, с. 12]. Європа відіграла визначальну роль у забезпеченні просвітницької та правової діяльності у напрямку гармонізації поглядів, настроїв, ставлення до відстоювання прав людини.

Наступним важливим етапом формування цілісного підходу до дотримання й імплементації базових норм Концепції стало засіданні першої сесії Консультативної Ради Європи П'єр-Анрі Тейтжан і від Великої Британії – Максвелл-Файф, що відбулося 19 серпня 1949 р., на якому були присутні також ще 45 представників, котрі висунули пропозицію рекомендувати державам – членам Ради Європи «визнати принцип колективної відповідальності за додержання прав людини й основних свобод і у зв'язку з цим негайно укласти конвенцію, а також у своїй доповіді окреслили проект майбутньої Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод». Після доповіді Концепцію було відправлено на деякі доопрацювання Комісії із правових питань у частині питань правового супроводу та Судового нагляду [3, с. 14]. Сформовані пропозиції Комітету не були однозначно підтримані делегатами Консультативної Асамблеї. Обговорення ролі Суду і права на індивідуальне звернення тривали ще до серпня 1950 р., коли Комітет міністрів під впливом відсут-

ності згоди щодо цих питань офіційно підтвердив факультативність як юрисдикції Суду, так і права на індивідуальне звернення, що відображено у тексті підписаної 4 листопада 1950 р. Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод [4, с. 33]. Тривалий період зародження ідеї, напрацювання механізмів, відстоювання базових положень і норм дали результат.

Тобто умовно становлення Конвенції можна поділити на п'ять етапів:

- На першому етапі було винесено пропозицію прийняти конвенцію й окреслено проект майбутньої конвенції, який було передано Комісії з питань права для доопрацювання.

- На другому етапі комітет, внаслідок доопрацювання, передав проект Конвенції Комітету міністрів, котрий скликав комісію з держав – членів Ради Європи для розробки власного проекту на основі вже наявного.

- На третьому етапі було скликано конференцію, на якій саме урядами держав членів було схвалено редакцію, запропоновану Конференцією, але був відкритий спір стосовно обов'язкової юрисдикції суду.

- На четвертому етапі шляхом компромісу Комітет вирішив зробити факультативним юрисдикцію суду й індивідуальне звернення, тим самим була розроблена редакція, котру уряди підписали 4 листопада 1950 р. та котра набула чинності у 1953 р.

- П'ятий етап розтягнутий у часі та стосується доповнень до Конвенції у частині прийняття Протоколів до неї [4].

Отже, ЄКПЛ сьогодні оцінюється як одне з найбільших досягнень Ради Європи [5].

Для національного законодавства нашої країни положення Конвенції мають вагомое значення, адже із дня ратифікації цього міжнародного документу 17 липня 1997 р. Україна стала на шлях входження до європейського політико-правового простору. Ратифікувавши Конвенцію, Україна також визнала обов'язковою юрисдикцію ЄСПЛ, стосовно чого було прийнято Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

З моменту приєднання Україною до ЄКПЛ громадяни отримали гарантовану

можливість захисту своїх прав, закріплених Конвенцією, шляхом звернення до ЄСПЛ. Зазначена інституція є особливим міжнародним судовим органом, юрисдикція якого поширюється на всіх держав – членів, які ратифікували ЄКПЛ. До його компетенції входять питання, що стосуються тлумачення і застосування положень Конвенції, які включають міждержавні спори та скарги окремих осіб. Розглядаючи скарги заявників, Суд здійснює таке тлумачення, підганяючи норми міжнародного документа під конкретну ситуацію, що виникла, і тим самим робить Конвенцію «живою», проте відкритим і дискусійним залишається питання про роль практики ЄСПЛ для національного законодавства України.

За сучасних умов економічної, політичної та соціальної кризи утиск прав людини з боку державних органів набуває обертів. Статистика звернень громадян України зростає великими темпами, оскільки зазвичай через незлагоджену роботу державних інституцій і недосконалу судову систему особа змушена стикатися з порушеннями її прав, гарантованих Конвенцією. Найбільша кількість звернень громадян ЄСПЛ стосується порушення ст. 6 («Право на справедливий суд»), у якій зазначено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [6]. Серед справ, розглянутих ЄСПЛ за цією статтею, щодо України були винесені пілотні рішення, у яких було визнано систематичні порушення Україною положень Конвенції.

Що стосується прецедентної практики ЄСПЛ та її ролі в діяльності національних судових органів, то, на нашу думку, прийнявши ЗУ «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 2006 р., Україна автоматично визнала обов'язковість таких рішень, фактично надавши їм статусу прецеденту (джерела права). Проблемним залишається питання, чи всі рішення

ЄСПЛ є джерелом права, чи тільки ті, що стосуються України. На це питання можна відповісти, якщо розтлумачити положення самого Закону, де зазначено, що суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію та практику Суду як джерело права [7]. Отже, вся практика ЄСПЛ визнається джерелом права в Україні.

Нині у країні гостро стоїть проблема виконання рішень ЄСПЛ, адже однією з гарантій ефективності права на справедливість є виконуваність рішень суду. ЄСПЛ неодноразово наголошував на цих порушеннях, навіть було винесено пілотне рішення, але це питання не вирішено і досі.

Висновки і пропозиції. Отже, дослідивши основні етапи становлення Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, можна зробити висновок, що цей процес був складний і тривалий. Передумовою для прийняття стало бажання створити універсальний міжнародний документ, у якому було би закріплено та систематизовано права та свободи особи, а також створити інституцію, котра би здійснювала контроль за дотриманням положень Конвенції. Що стосується самого акта, то в ньому втілені права і свободи, які мають громадянську, політичну, економічну та соціальну спрямованість. Встановлено, що важливе значення для тлумачення та застосування норм ЄКПЛ має створення міжнародного судового органу – Європейського суду з прав людини, юрисдикція якого поширюється на всіх держав – членів, що ратифікували Конвенцію. Вона має неоціненне значення для України та для всіх держав-учасниць загалом. Саме цей документ слугує гарантією прав і свобод людини та забезпечення їх дотримання національними державними органами. Громадяни України мають право звертатися до ЄСПЛ з метою захисту своїх порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, гарантованих конвенцією. Практика ЄСПЛ є частиною національного законодавства та джерелом права в Україні, але не завжди винесення рішення ЄСПЛ дорівнює справедливому відновленню такого права. На національному рівні існує велика проблема виконуваності рішення ЄСПЛ через недосконалість законодавчої сфери регулювання

та неефективну роботу державних інституцій, які мають стежити за дотриманням прав і свобод, а також за виконувачістю рішень ЄСПЛ. Для вирішення цього питання ми рекомендуємо здійснити такі заходи: привести національне законодавство у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема шляхом внесення змін до Закону «Про виконавче провадження», де прямо прописати покрокову інструкцію для виконання рішень ЄСПЛ з урахуванням всіх винятків та особливостей. Також, на нашу думку, необхідно провести якісну реформу судової влади, адже, якщо б національні судові органи ефективно виконували свої обов'язки, потреби у зверненні до ЄСПЛ не виникало б.

Список використаної літератури:

1. Генезис прав людини. Уповноважений верховної ради з прав людини : веб-сайт. URL: <https://ombudsman.gov.ua/page/secretariat/history/genesis/> (дата звернення: 08.04.2021).
2. Прийняття та основні етапи розвитку Конвенції як міжнародного договору у сфері захисту прав людини. *Теорія та практика застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод* : компендіум / за заг. ред. О.В. Сердюка, І.В. Яковюка. Харків : Право, 2017. 374 с.
3. Історія прийняття Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Тлумачення та застосування Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод Європейським судом з прав людини та судами України : навчальний посібник / за ред. В.М. Карпунов. Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2006. 600 с.
4. Медвідь А. Надання людині статусу суб'єкта міжнародного права як передумова підписання Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 3. С. 31–35.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод та Європейський суд з прав людини: *Міністерство юстиції* : веб-сайт. URL: <https://minjust.gov.ua/m/konventsiya-pro-zahist-prav-lyudini-i-osnovopoloznih-svobod-ta-evropeyskiy-sud-z-prav-lyudini> (дата звернення: 08.04.2021).
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 січня 1995 р. № 995_004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення 05.05.2021).
7. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> (дата звернення 05.05.2021).

Krutko M., Krutko K. Stages of establishment and general characteristics of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its significance for national law

The article is designed to analyze the stages of formation and general characteristics of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in terms of its significance for national legislation, taking into account the peculiarities of legal regulation and importance in modern realities of human rights and freedoms. It is established that the historical origin of the concept and phenomenon, which eventually became known as "human rights", has its origins and dates back to ancient times.

The article establishes that important elements of forming a general vision of the legal nature, essence and meaning of "human rights" are a systematic, step-by-step approach and identification of historical points in the establishment of legal regulation and guarantee of human rights and freedoms.

The article also notes that the main stages of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms are revealed. It can be concluded that this process was complex and long. The basic precondition for adoption was the desire to create a universal international document in which the rights and freedoms of the individual could be enshrined and systematized, as well as to establish an institution that would monitor compliance with the provisions of the Convention.

The reasons for slowing down the processes of legal protection of human rights and freedoms due to the problem of non-compliance with the decisions of the European Court of Human Rights are proposed, because one of the guarantees of the effectiveness of the right to justice is the enforceability of court decisions. The ECtHR has repeatedly emphasized

these violations in its positions, and a pilot decision has even been made, but this issue has not yet been resolved.

It has been established that the establishment of an international judicial body, the European Court of Human Rights, which has jurisdiction over all Member States that have ratified the Convention, has become important for the interpretation and application of the ECHR. The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is invaluable for Ukraine and for all member states in general. It is this document that serves as a guarantee of human rights and freedoms and ensuring their observance by national state bodies.

Key words: *human rights, legal regulation, CEDH, ECHR, legal support.*

УДК 340.12 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.2>

С. А. Петреченко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ У СФЕРІ ВИБОРЧОГО ПРАВА В УКРАЇНІ ЗА УМОВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Одним із провідних показників демократичного кроку у практиці Європейського Союзу є установлення гендерної рівності. Забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків є одним із визначальних напрямів політики у діяльності Європейського Союзу. Нині до найважливіших ресурсів кожної країни належать права людини та гендерна рівність. Миттєва модернізація суспільного життя сприяє визначенню та втіленню стратегії зростання свободи, справедливості та рівності серед жінок.

Гендерна рівність дедалі швидше стає вирішальною цінністю. Майже за 30 років незалежності України досі невирішеними є питання гендерного рівноправ'я. У процесі інтеграції України до Європейського Союзу особливо важливим є дослідження українського та європейського досвіду щодо подолання перепон на шляху до гендерної рівності. Виборче право України нерідко ототожнюється із поняттям гендерної дискримінації щодо жінок. Саме тому ця робота покликана проаналізувати та виокремити можливі шляхи вдосконалення законодавства України із приводу виборчого права на тлі євроінтеграції з метою протидії гендерній дискримінації.

Вивчення світових тенденцій такої гендеризації, що висвітлена та документально підтверджена у міжнародних документах, схиляє до вивчення національних державних механізмів забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків у різних країнах. Законодавча база, система інститутів, механізми утворення гендерної політики з урахуванням інтересів громадянського суспільства на поточному етапі політичного процесу нашої держави недостатньо досліджені.

У науковій статті автор проводить комплексне дослідження правових гарантій нормативного характеру, визначених Конституцією та законами України. Також встановлено, що принцип гендерної рівності є базисом будови сучасної правової держави. Крім того, законодавство усіх передових країн визначає рівність прав чоловіків і жінок як обов'язкову демократичну вимогу.

У роботі висвітлено питання гендерної рівності, гендерної дискримінації у сфері виборчого права, проаналізовано досвід Європейського Союзу та міжнародні зобов'язання, взяті Україною, а також охарактеризовано можливі шляхи вдосконалення конституційного законодавства на шляху України до євроінтеграції.

Важливі аспекти процесу формування гендерної політики та шляхів її удосконалення і процес реалізації досліджували такі науковці, як А. Комарова, Л. Кобелянська, О. Васильченко, М. Кузьо, Ю. Біденко та ін.

Ключові слова: гендерна політика, гендерна рівність, виборче право жінок, конституційний принцип рівності, виборчий процес, принцип рівності.

Постановка проблеми. Нині в Україні відбувається конституційна реформа, що спрямована на європейську інтеграцію та розвиток демократичної правової держави. У контексті Угоди про асоціацію між

Україною та Європейським Союзом однією з головних підвалин цієї реформи є рівні права для обох статей.

За умови інтеграції до Європейського Союзу питання гендерної рівності є надто

актуальним, проте потребує вдосконалення на конституційному рівні, зокрема в аспекті виборчого права, адже саме там жіноцтво зазнає утисків.

Дослідження принципу гендерної рівності у конституційному законодавстві та науковій літературі виявляє нагальні прогалини. Наприклад, у найвищому нормативно-правовому акті України досі не закріплено поняття гендерної рівності, відсутній механізм, що забезпечує гендерну рівність.

Актуальність роботи полягає у дослідженні та пошуках можливих розв'язків недостатньої практичної реалізації дискусійних питань гендерної рівності за умов євроінтеграції. Дослідження ґрунтується на працях П. Рабіновича, Ю. Біденко, О. Васильченко та ін.

Вирішення цієї проблематики пов'язане з важливим практичним завданням гармонізації українського законодавства з метою отримання практичних високих стандартів регулювання гендерних відносин. Сучасна державна політика України повинна бути спрямована на здолаття усіх форм дискримінації за ознакою статі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ігнорування гендерних проблем призводить до значущих суспільних втрат, а ліквідація гендерної дискримінації здебільшого залежить від знання міжнародних стандартів і цілковитого розуміння проблеми. У дослідженні центру Разумкова [1] зазначено, що стратегічною метою України є членство у ЄС. Євроінтеграція України повинна відбутися за умови виконання усіх вимог Європейського Союзу, а саме наближення до соціальних стандартів ЄС.

Нині гендерна рівність в Україні чітко проявляє себе лише на законодавчому рівні, проте в усіх інших аспектах Україна відстає, тож займає низькі позиції у міжнародних рейтингах щодо гендерної рівності.

Метою статті є комплексна розробка можливих шляхів для вдосконалення законодавства щодо гендерної рівності в Україні у сфері виборчого права.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі цілі:

– *визначити* роль і місце принципу рівності прав і свобод жінок і чоловіків у сис-

темі конституційних прав і свобод людини та громадянина;

– *дослідити* гендерну рівність як конституційний принцип;

– *виокремити* значення європейських стандартів захисту від гендерної дискримінації;

– *моніторинг* виконання міжнародних зобов'язань України у сфері забезпечення гендерної рівності.

Виклад основного матеріалу. Дотепер в Україні не вироблено ефективного підходу до забезпечення гендерної рівності, навіть за умови прийнятої цілої системи нормативно-правових актів, що встановлюють рівність жінок і чоловіків. Щодо поняття «гендер», то воно виникло у другій половині ХХ ст. та походило від поняття «стать» [2, с. 21–23]. Тобто кожна людина набуває свій гендер у ході включення до суспільного життя.

Згідно із Законом України «Про забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків та жінок» [3] гендерна рівність визначається як рівний правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його здійснення, що дозволяє індивідам обох статей брати рівну участь у всіх аспектах життєдіяльності суспільства. Слід виокремити гендерну рівність як конституційний принцип.

Гендер і його постання спричинені розвитком правової системи, тоді як для західної культури проблематика гендеру у праві є звичною справою, в Україні на цей рахунок лише відбувається його актуалізація. До прикладу, із дня підписання гендерно-захисної Стамбульської конвенції в Україні минуло вже 10 років, проте ми досі її не ратифікували [4]. Завадою на шляху до ратифікації стали саме поняття «гендер» і «гендерна рівність», що для більшості депутатів ще кілька років тому стали «неприйнятними для українського суспільства».

Гендерна рівність у правовому тлумаченні – це рівне становище й участь обох статей в усіх сферах публічного та приватного життя. О.М. Руднева стверджує, що гендерна рівність є принципом правового статусу людини в державі, його компонентами є рівні права, свободи й обов'язки жінок і чоловіків [5].

У правовій концепції гендерна рівність позиціонується як складова частина конституційного принципу рівності. Гендерна рівність є атиповою іншим частинам принципу рівності, а саме рівності незалежно від віку, національності, раси. Рівні права чоловіків і жінок закріплені у сучасному законодавстві усіх передових країн і фіксуються як основна демократична вимога, проте сьогодні гендерна рівність не отримала закріплення в усіх країнах. Наприклад, у США поправка до конституції щодо рівноправ'я жінок і чоловіків не була прийнята, тому що не була своєчасно ратифікована, хоча законодавство США має чітко врегульовані норми, які не дозволяють піддавати жінок дискримінації.

В Україні ж закріплено на конституційному рівні [6], що рівність прав жінок і чоловіків реалізується через спеціальні заходи щодо охорони праці та здоров'я, наданням рівних прав жінкам на рівні із чоловіками у сфері культурної та політичної діяльності, підтримкою материнства, зокрема через надання оплачуваних відпусток і пільг вагітним і матерям [7]. Завдяки цьому у державі встановлюється рівність прав і свобод людини та громадянина незалежно від статі. Тож доречно зазначити у цьому аспекті про механізм забезпечення рівності жінок і чоловіків в Україні.

Варто досліджувати конституційно-правовий механізм з боку його дотримання, тобто гарантування. Наприклад, О.П. Васильченко вважає, що конституційно-правовий механізм рівності людини та громадянина зображується сукупністю елементів, які знаходяться у нерозривних зв'язках, проте такий механізм недостатньо досліджений у науці конституційного права, тому виокремити чіткі його складники проблематично [8].

Зазначимо, що існують такі форми механізмів, як соціальні, політичні, економічні, міжнародні, національні та ін. Усі наявні механізми поетапно стають доцільним засобом забезпечення гендерної рівності. Необхідно також окреслити нормативно-правову основу гендерної рівності в Україні, але, оскільки відсутнє законодавче закріплення поняття «гендерна рівність», застосуємо поняття «рівності чоловіків і жінок». Чільне місце займають

Закони України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [9], «Про запобігання та протидію домашньому насильству» [10], «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [11], розпорядження «Про схвалення Концепції Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 р.» [12].

Серед механізмів забезпечення гендерної рівності головна роль відведена також практиці Європейського суду з прав людини. Рішення цього суду є обов'язковими для виконання будь-якою державою, що виступає стороною у справі. Порядок виконання таких рішень в Україні забезпечується Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [13]. Доцільним кейсом тут буде справа «Унал Текелі проти Туреччини» (*Ünal Tekeli v. Turkey*) 2004 р., де зазначено про обов'язок дружини взяти прізвище чоловіка після одруження [14].

На національному рівні за захистом своїх порушених прав громадяни можуть звертатися до омбудсмена, зокрема щодо гендерної рівності. Також Кабінет Міністрів України реалізує єдину державну гендерну політику. Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» визначено, що Кабмін провадить єдину державну політику, спрямовану на дотримання принципу недискримінації, затверджує порядок проведення антидискримінаційної експертизи проєктів нормативно-правових актів [15], проте принцип гендерної рівності у сфері виборчого права не має чіткого механізму реалізації в Україні. Наприклад, у рейтингу 193 країн світу наша держава займає 146 місце за рівнем представництва жінок у законодавчому органі, однак посилення ролі жінок у громадсько-політичному житті є зобов'язанням держави відповідно до Конвенції про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок від 1979 р. [16].

Також Україна взяла на себе обов'язок відповідно до «Цілей розвитку тисячоліття ООН» до 2015 р. організувати представництво до 70% тієї чи іншої статі у представницьких органах влади [17].

Крім цього, Закон України «Про місцеві вибори» передбачає, що представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у виборчих округах має становити не менше 30% загальної кількості кандидатів у виборчому списку.

У 2016 р. Україна стала учасницею програми «Глобальні цілі сталого розвитку 2016–2030». У цю програму також внесені цілі щодо забезпечення гендерної рівності задля наділення жінок рівними правами разом із чоловіками.

Загалом, незважаючи на наявність профільних законів і політику, що проводить держава у сфері гендерної рівності, їх норми залишаються здебільшого декларативними, тому що: переважає низька обізнаність жінок, тексти міжнародних документів сприймаються абстрактно, працівники юридичної сфери, зокрема судді, не вміють виявляти ті випадки, де порушення прав та інтересів жінок стає наслідком дискримінаційної дії законодавства.

З погляду упущень у законодавстві та відсутності практичної реалізації гендерної рівності необхідно: сформувати механізм виконання міжнародних зобов'язань України та забезпечення застосування Конвенції про ліквідацію усіх форм дискримінації, утворити реальний механізм нагляду за дотриманням виборчих квот, законодавче забезпечити та внести зміни до виборчого законодавства для збільшення представництва жінок на урядових посадах і в державних виборних органах.

Аби знайти шляхи вдосконалення українського законодавства стосовно сфери гендерної рівності у виборчому праві на шляху до євроінтеграції, варто проаналізувати принцип гендерної рівності у первинному законодавстві ЄС. Особливістю європейської інтеграції є те, що ЄС був створений на демократичних засадах. Принцип рівності (принцип заборони дискримінації) є важливим принципом діяльності Європейського Союзу та Європейської спільноти.

Основоположні документи ЄС зазначають необхідність забезпечення жінкам і чоловікам рівних можливостей. Так, ст. 2 Договору про заснування Європейської Спільноти наводить низку питань, що має

на меті виконання Євросоюз, серед яких є питання досягнення високого рівня зайнятості чоловіків і жінок [19]. Ст. 21 цього договору забороняє дискримінацію за ознакою статі, а ст. 23 гарантує дотримання рівності між чоловіками та жінками в усіх галузях. Тут варто повернутися до конституційних норм української держави та порівняти їх.

Отже, проаналізувавши конституційні положення, закріплені у Конституції України, через призму сучасного сприйняття гендерної проблематики та її аналізу у паралелі з Європейським Союзом, варто вказати, що зміст ст. 24 не можна вважати досконалим. По-перше, це пов'язано з відсутністю юридичної ясності. Законодавство послуговується поняттям «рівність жінок і чоловіків», проголошує принцип рівності прав і свобод, що утискає права та можливості, адже принцип гендерної рівності має ширший і більш комплексний характер і передбачає надання рівних умов реалізації усіх прав людини та громадянина.

У 2014 р. було підписано Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої, що визначає новий формат відносин із ЄС на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції» та є стратегічним орієнтиром системних реформ в Україні [20].

Ст. 419 Угоди передбачає необхідність посилення співробітництва сторін відносно забезпечення гендерної рівності та недискримінації. Також зазначено, що така співпраця повинна бути спрямована на забезпечення рівних можливостей чоловікам і жінкам у сфері зайнятості, освіти та навчання та ін.

Для України віднесення принципу гендерної рівності до сфери дії міжнародного права має вагомое значення, адже євроінтеграційні наміри держави стали невід'ємними реаліями сьогодення, а європейські орієнтири набули практичного втілення у рішеннях і діях органів державної влади. Крім того, в Україні вже конституційована система гарантій принципу рівності чоловіка та жінки. У міжнародному звіті Рівня свободи у світі (*Freedom in the World*,

Freedom House) за стан особистої автономії та індивідуальних прав, що аналізує гендерну рівність і недискримінацію за гендерною ознакою, Україна у 2016 та 2017 рр. отримала 10 із 16 можливих балів [21]. Цей самий показник у 2015 р. склав 11 із 16 можливих балів.

У профайлі України зазначається, що «гендерна дискримінація заборонена відповідно до Конституції, проте посадовці демонструють низький інтерес до розуміння проблеми. Також звертається увага на те, що, незважаючи на закріплення у виборчому законодавстві квоти для жінок у розмірі 30% партійних списків, а також фінансового заохочення для тих партій, які дотримуються гендерної рівності, не передбачено жодної відповідальності для партій, які не виконали цю вимогу» [22].

Висновки і пропозиції. Проаналізувавши законодавство України, зокрема у сфері виборчого права, на предмет гендерної рівності на шляху до євроінтеграції, слід зазначити, що вагомим внеском України стане ратифікація Стамбульської Конвенції, де закріплено найновіші стандарти гендерної рівності від 11 травня 2011 р. Стандарти, закріплені у Конвенції, разом із механізмами утворюють юридичну базу для протидії дискримінації щодо жінок у всіх її формах. Другий крок на шляху до євроінтеграції, що слід виконати в українському законодавстві – сформулювати чіткий механізм дії щодо забезпечення гендерної рівності. До прикладу, такий механізм може бути сформований на початковому етапі шляхом встановлення відповідальності для політичних партій, котрі не дотрималися встановлених гендерних квот на виборах.

На жаль, проблеми у забезпеченні гендерної рівності залишаються сталими, про що і свідчать міжнародні звіти, де Україна виступає з невисокими показниками. У цій роботі висвітлено питання принципів гендерної рівності у первинному законодавстві ЄС, тож нагальною потребою українського суспільства є гендерне реформування національного законодавства. Забезпечення гендерної рівності повинно відповідати європейським правовим стандартам. У Конституції повинна застосовуватися сучасна гендерна термінологія. Хоча

Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання, все ж їх практичне втілення гальмується, тому цей аспект необхідно вдосконалити. Розв'язок проблем імплементації міжнародних стандартів має брати свої витoki з конституційних перетворень і контролю щодо реалізації чинного законодавства.

Загалом у роботі виконано поставлені цілі, визначено роль і місце принципу рівності у системі конституційних прав і свобод людини та громадянина, досліджено гендерну рівність як конституційний принцип, виокремлено значення європейських стандартів захисту від гендерної дискримінації.

Список використаної літератури:

1. Гендерна рівність і розвиток: погляд у контексті європейської стратегії України. Центр Разумкова. 2016. URL: <https://razumkov.org.ua/upload/Gender-FINAL-S.pdf> (дата звернення: 08.04.2021).
2. Марценюк Т. Гендерна рівність і недискримінація : посібник для експертів та експерток аналітичних центрів. Київ, 2014. С. 21–23.
3. Закон України «Про забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків та жінок». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text> (дата звернення: 07.04.2021).
4. Грибовська А. Конституційні засади гендерної рівності в Україні. Дисертація. НЮУ імені Ярослава Мудрого. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Gribovska/d_Gribovska.pdf (дата звернення: 05.04.2021).
5. Конвенція про громадянство заміжньої жінки від 20 жовтня 1960 р. *Законодавство України : інформ.-пошук. система / Верхов. Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_158 (дата звернення: 04.04.2021).
6. Конституція України від 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.04.2021).
7. Конституція України : станом на 15 січня 2019 р. : відповідає офіц. тексту. Харків : Право, 2019. 76 с.
8. Васильченко О.П. Конституційно-правовий механізм забезпечення принципу рівності прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1. С. 26–33.

9. Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text> (дата звернення: 07.04.2021).
10. Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2789-14#Text> (дата звернення: 07.04.2021).
11. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text> (дата звернення: 09.04.2021).
12. Розпорядження «Про схвалення Концепції Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1128-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 09.04.2021).
13. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> (дата звернення: 09.04.2021).
14. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві. URL: http://nsj.gov.ua/files/1444201141%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD_TF_130815.pdf (дата звернення: 10.04.2021).
15. Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> (дата звернення: 10.04.2021).
16. Веденська О. Чи отримає Україна гендерне квотування? URL: <https://life.pravda.com.ua/columns/2017/08/14/225868/> (дата звернення: 11.04.2021).
17. Біденко Ю., Кисельова В. Гендерна політика в Україні: складний шлях від декларацій до позитивних дій. URL: <http://hvylya.net/analytics/society/genderna-politika-v-ukrayini-skladniyshlyah-vid-deklaratsiy-do-pozitivnih-diy.html> (дата звернення: 11.04.2021).
18. Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 37–38. Ст. 366.
19. Васильченко О.П. Інституційні гарантії як складові конституційно-правового механізму забезпечення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Наше право*. 2015. № 2.
20. Кузьо М., Черніков Д., Павлюк С., Хорольський Р. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: зміст та імплементація. Київ : ГО «Лаб. законодав. ініціатив», 2015. 50 с. URL: http://parlament.org.ua/upload/docs/final_1.pdf (дата звернення: 12.04.2021).
21. Freedom in the World 2016, Ukraine. *Freedom House*. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/ukraine> (Date of Request: 12.04.2021).
22. Freedom in the World 2018, Ukraine. *Freedom House*. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/ukraine> (Date of Request: 12.04.2021).

Petrenchenko S. Ways to improve the legislation to ensure gender equality in the field of suffrage in Ukraine in the context of European integration

One of the leading indicators of a democratic step in the practice of the European Union is the establishment of gender equality. Ensuring equal rights and opportunities for women and men is one from the defining directions of policy in the activity of the European Union. At present, the most important resources of each country are human rights and gender equality. The immediate modernization of public life patronizes the definition and implementation of a strategy for the growth of freedom, justice and equality among women. Gender equality is increasingly becoming a crucial value. For almost 30 years of Ukraine's independence, gender equality issues are still unresolved. In the process of Ukraine's integration into the European Union, it is especially important to study Ukrainian and European experience in overcoming obstacles to gender equality.

Ukraine's suffrage is often equated with the concept of gender discrimination against women. That is why this work is designed to analyze and identify possible ways to improve Ukrainian legislation on suffrage in the context of European integration in order to combat gender discrimination. The study of global trends in such genderization, which is highlighted and documented in international documents, leads to the study of national state mechanisms to ensure equal rights and opportunities for women and men in different countries.

The legal framework, the system of institutions, the mechanisms of gender policy formation taking into account the interests of civil society at the current stage of the political process of our state are insufficiently studied. In the scientific article the author conducts a comprehensive study of legal guarantees of a normative nature, defined by the Constitution and laws of Ukraine studied in this paper. It is also established that the principle of gender equality is the basis of the structure of the modern rule of law. In addition, the laws of all advanced countries define equal rights for men and women as a mandatory democratic requirement.

The paper covers issues of gender equality, gender discrimination in the field of suffrage, analyzes the experience of the European Union and international commitments made by Ukraine, as well as describes possible ways to improve constitutional legislation on Ukraine's path to European integration. Important aspects of the process of gender policy formation and ways to improve it and the implementation process have been studied by such scholars as A. Komarova, L. Kobelyanska, O. Vasylchenko, M. Kuzio, Y. Bidenko and others.

Key words: *gender policy, gender equality, women's suffrage, constitutional principle of equality, election process, principle of equality.*

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.62(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.3>

Л. Ю. Бельо

старший викладач кафедри загальноправових дисциплін
Національного університету «Одеська морська академія»

РЕГУЛЮВАННЯ ШЛЮБНО-СІМЕЙНИХ ВІДНОСИН ЗА ЧАСІВ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ ТА СУЧАСНІ НОРМИ СІМЕЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ШЛЮБНИХ ВІДНОСИН: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

У статті охарактеризовано основні засади шлюбно-сімейних відносин в умовах перебування українських земель у складі Російської імперії (XIX – початок XX ст.), розкрито обставини, за яких дозволялося укладати шлюб, та підстави для його заборони, а також процедуру укладення та розірвання шлюбу. У ході аналізу вказаних умов та обставин зроблено акцент на особливостях, що виявляються незвичними для сьогодення. Наголошено на важливості вивчення поставлених питань, оскільки тема сім'ї та шлюбу є не тільки правовою, соціальною але й історичною категорією. Встановлено значення релігії для шлюбно-сімейних відносин за часів Російської імперії, а саме в чому відображалась роль церкви в їх регулюванні та яким чином вона здійснювала вплив на сім'ю. Описано перехід від регулювання відносин подружжя канонічним правом до державного управління у зв'язку з реформами Петра I та зібранням шлюбних норм у некодифікованому законодавчому акті – книзі 1 тому X Зводу законів Російської імперії «О правах и обязанностях семейственных». Установлено, яким чином даний факт змінив певні засади та посилив місце держави в здійсненні свого впливу на різні суспільні верстви, таким шляхом намагаючись відштовхнути церкву на другий план. Звертаючи увагу на гендерні ролі у шлюбі, автор з'ясував різницю в становищі жінки (дружини) під час впливу церковного права та з переходом до державного регулювання питань укладення та розірвання шлюбу. Здійснено аналіз сучасних норм українського сімейного законодавства в порівнянні з тогочасними положеннями щодо шлюбу. Відповідно, проаналізовано сучасні положення щодо укладання шлюбу, його розірвання, а також необхідні умови укладення шлюбу та обставини, що забороняють його укладати. Надано відповіді на важливі запитання щодо того, чи знайшли історичні норми своє відображення в теперішніх законах нашої держави, яким чином вони трансформувалися відповідно до сучасних цінностей і вимог нового суспільства, чи є сучасне законодавство у сфері шлюбу та сім'ї досконалим і відповідним стандартам міжнародного законодавства та чи має воно перспективи для подальшого розвитку.

Ключові слова: шлюб, подружжя, шлюбно-сімейні відносини, розлучення, сімейне законодавство.

Постановка проблеми. Становлення сучасного українського сімейного законодавства відбувалось протягом майже двох десятиліть, його розвиток та вдосконалення тривають й досі, і не можна

заперечувати, що певний вплив на цей процес мав історичний досвід, отриманий з ретельного аналізу різних історичних джерел, у тому числі й нормативних актів. Певний період наша держава перебувала

у складі Російської імперії, тому тогочасне російське законодавство поширювалось і на українські території. Порівняльно-правовий аналіз норм сімейного права за часів Російської імперії та сучасних норм сімейного законодавства України виявляється важливим, актуальним та необхідним, бо таким чином можна зрозуміти, який розвиток отримало сучасне право у сфері шлюбно-сімейних відносин, які положення щодо сім'ї є схожими, які збереглися, а які взагалі змінилися докорінно, а також зробити висновки щодо того, яких змін ще потребує українське сімейне законодавство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед сучасних дослідників, які займалися вивченням шлюбно-сімейних відносин часів Російської імперії, слід назвати праці російських та українських авторів – Ю.Ю. Гарцевої, А.А. Дорської, Х.М. Омарової, Т.А. Мохової, І.Л. Корнеєвої, Л.І. Слюсар та ін. Вони розглядали шлюбно-сімейні відносини в Царській Росії з різних аспектів: з історичного, правового та соціального. Заслужовують на увагу теоретичні сучасні дослідження українських учених О.І. Сафончик, А.О. Дутко, А.О. Адріанової, В.В. Закорецького та ін. у сфері українського сімейного права та законодавства.

Метою статті є спроба проаналізувати засади державного регулювання шлюбно-сімейних відносин за часів Російської імперії, визначити їхній вплив на формування теперішнього українського сімейного законодавства, а також спроба здійснити порівняння сучасних правових норм та норм, що регулювали шлюбно-сімейні відносини в Російській імперії.

Виклад основного матеріалу. До XIX століття шлюбно-сімейні відносини регулювалися переважно традиціями і релігійними нормами, так званім канонічним правом. Крім того, існували та підтримувалися традиції та обряди щодо укладення шлюбу. У XIX столітті вони отримали правове закріплення у Зводі законів цивільних (Свод законов гражданских), який не був кодифікованим актом, на відміну від багатьох існуючих на той час західноєвропейських кодексів. Норми, які визначали шлюбно-сімейні відносини, в 1832 році були об'єднані в

книзі 1 тому X Зводу законів Російської імперії «Про права і обов'язки сімейні» («О правах и обязанностях семейственных»). У ній встановлювалися основні положення шлюбно-сімейного права, а також приділялась увага умовам і порядку укладення шлюбу [1, с. 234].

Щоб зрозуміти шлюбно-сімейні відносини того часу, слід розглянути умови шлюбу детальніше та порівняти їх із сучасними.

1) *Взаємна згода наречених.* Якщо один із наречених заявляв, що не бажає укласти шлюб, вінчання повинно було бути зупинено. Шлюби, де мав місце обман або помилка одного із наречених, вважалися недійсними [2, с. 22]. При цьому зберігалися норми Указу Петра I від 5 січня 1724 р., якими було встановлено вимогу обов'язкової присяги з боку батьків або опікунів і піклувальників у тому, що вони не примушували своїх дітей до укладення шлюбу [3, с. 2]. Добровільність шлюбу прямо встановлюється положеннями Сімейного кодексу України (далі – СКУ). Так, згідно з ч. 1 ст. 24 СКУ, шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки та чоловіка. Примушування жінки та чоловіка до шлюбу не допускається [4].

2) *Обов'язкова згода батьків на шлюб своїх дітей.* Порушення цієї умови каралося тюремним ув'язненням дітей від чотирьох до восьми місяців та позбавленням права спадкування за скаргою батьків. Однак укладення шлюбу без батьківського дозволу не призводило до недійсності шлюбу.

Нині особи є вільними у виборі свого партнера та можуть укласти шлюб незалежно від думки батьків чи опікунів. Батьківська згода на шлюб стала категорією швидше моральною (благословення батьків на шлюб наречених як православна традиція, особливий обряд, через який старше покоління схвалює такий союз), а не юридичною, тому більше не врегульовується законодавчими приписами.

3) *Дозвіл начальства на укладення шлюбу підлеглих їм посадових осіб, які перебувають на військовій і цивільній службі.* Якщо шлюб укладався без дозволу начальства, це не спричиняло його недійсності. Однак особи, які перебували на державній службі, піддавалися

суворій догані із занесенням її в послужний список. Така норма залишилася як історичний факт і прямого відношення до теперішнього українського сімейного законодавства не має.

4) *Віковий ценз.* До прийняття закону 1832 року Указом Святійшого синоду від 17 грудня 1774 року в Росії нареченому дозволено було укласти шлюб з 15, а нареченій – з 13 років. Пізніше, відповідно до Зводу законів, вік було збільшено до 18 років для чоловіків і 16 років для жінок. Виняток установлено для жителів Закавказзя: 15 і 13 років [2, с. 22].

Сучасне українське сімейне законодавство також визначає віковий ценз для наречених. Відповідно до ч. 1 ст. 22 СКУ, шлюбний вік для чоловіків та жінок установлюється у вісімнадцять років, однак простежуються зміни: стирається різниця між вимогами щодо віку для чоловіків і жінок. До того ж за певних підстав (ч. 2 ст. 23 СКУ) особи, що досягли шістнадцяти років, можуть укласти шлюб, якщо це відповідає їхнім інтересам.

4) *Відсутність певного ступеня споріднення між нареченими.* Така умова існувала як у канонічному праві, так і в Зводі законів 1832 року. Проте якщо в церковних законах заборона сягала сьомого ступеня споріднення, то світська влада пом'якувала це положення: безумовна заборона покладалася до четвертого ступеня спорідненості (двоюрідні брати і сестри). Ця заборона є однією з основних в сучасному законодавстві України (ст. 26 СКУ). Вона має підґрунтя з боку моралі та генетики. І якщо в першому випадку суспільний осуд не може прямо нашкодити нащадкам такої пари, то в другому несе серйозний ризик виникнення патології у нащадків. Також не дозволявся шлюб усиновленої дитини з усиновлювачем.

За загальним правилом не визнається СКУ шлюб між усиновлювачем та усиновленою ним дитиною, однак він є можливим, якщо усиновлення буде скасовано.

5) *Приналежність до певного віросповідання.* Діяли окремі положення законів щодо шлюбу осіб православної віри, щодо осіб інших християнських концесій та щодо шлюбу нехристиян. Держава визнавала законним лише церковний шлюб, тобто

взятий у церкві, за церковним обрядом, при двох свідках, а поза церквою – лише в місцях, де вінчання було неможливим. Головним доказом шлюбу був запис у приходській (метричній) книзі. Християнам неправославного віросповідання, а також представникам інших релігійних груп, дозволялось брати шлюб між собою за законами своєї церкви, і їх шлюб реєструвався у відповідних (окремих) метричних книгах.

Як зазначила Л.І. Слюсар, «детально регламентувались шлюби православних з особами інших християнських концесій. Ці шлюби дозволялись державою, але наречені-неправославні повинні були дати підписку, що не перешкоджатимуть православної вірі свого обранця, не схилятимуть до переходу у свою віру, а народжені у шлюбі діти будуть хрещені в православ'я. Якщо шлюб між православним і католиком укладався римо-католицьким священиком, він вважався недійсним, доки не відбулось вінчання у православної церкви» [5, с. 65].

Сьогодні жодних обмежень для укладення шлюбу, пов'язаних з релігією, українське законодавство не встановлює. Розбіжність у віросповіданнях не є перешкодою для шлюбу. Державою визнається лише той союз, який зареєстровано в органі державної реєстрації актів цивільного стану. Релігійний обряд шлюбу не є підставою для виникнення в жінки та чоловіка прав та обов'язків подружжя, крім випадків, коли релігійний обряд шлюбу відбувся до створення або відновлення органів державної реєстрації актів цивільного стану (ст. 21 СКУ).

Окрім умов для укладення шлюбу, відповідно до положень Зводу законів Російської імперії, існували також і умови, які забороняли укладення шлюбу певними категоріями осіб та за певних обставин. Так, заборонялось укласти:

1) *Новий шлюб, якщо попередній шлюб не було розірвано.* У такому випадку, якщо особа на момент укладення нового шлюбу перебувала в іншому шлюбі, новий шлюб визнавався недійсним. Український закон установлює одношлюбність як одну з основних засад шлюбно-сімейних відносин. Так, жінка та чоловік, відповідно до ч. 2 ст. 25 СКУ, мають право на повторний

шлюб лише після припинення попереднього шлюбу.

2) *Четвертий шлюб (у рахунок трьох включалися шлюби, припинені їх розірванням і недійсні)*, який був заборонений статтями 21 і 37 частиною 1 тому X Зводу законів. Хоча вже другий чи третій шлюби вважалися небажаними. Вони засуджувалися церквою та суспільством, що пізніше знайшло відображення в законодавчому закріпленні. Відповідних заборон у сучасному українському сімейному законодавстві не існує. Особи можуть укласти шлюб без обмежень за кількістю.

3) *Особі у віці більше 80-ти років*. Така заборона зумовлювалась тим, що шлюб передбачає спільне ведення господарства, народження і виховання дітей, а після настання граничного віку не може бути досягнута його основна ціль: утрачається репродуктивна функція наречених, крім того, вони самі, як правило, потребують стороннього догляду.

Погляди щодо цільового призначення шлюбу з плином часу змінюються, і сьогодні потреби в такій забороні немає. Сімейне законодавство не визначає верхньої межі віку осіб для укладення шлюбу. Тому можна стверджувати, що така норма залишилася в минулому.

4) *Заборона монахам і дяконам укладати шлюб* мала здебільшого релігійний характер, тому наразі законодавчо не є закріпленою, адже держава відокремлює закон і церковні правила.

5) *У разі божевілля одного або обох наречених*. Душевна хвороба, згідно зі статтею 5 частини 1 тому X Зводу законів Російської імперії, була підставою, згідно з якою держава визнавала шлюб недійсним [2, с. 23].

Сімейний кодекс також визначає неієздатність особи як одну з підстав недійсності шлюбу. Згідно з ч. 3 ст. 39 СКУ, недійсним є шлюб, зареєстрований з особою, яка визнана неієздатною.

7) *Особам, щодо яких установлювалась судова заборона укласти шлюб*. Така заборона вважалася умовою укладення шлюбу, яку не можна було подолати. Її накладали на того з подружжя, з вини якого був розірваний шлюб, якщо приводом для розлучення було багато-

женство (Звід законів Російської імперії, т. X., ст. 40), перелюбство (Статут духовних консисторій, ст. 253), фізична нездатність до шлюбного співжиття (Статут духовних консисторій, ст. 253), безвісне приховування одного з подружжя протягом п'яти років і більше (Звід законів Російської імперії, т. X., ст. 41, 42) [2, с. 25].

У сучасному українському законодавстві не міститься положень про конкретну судову заборону, що стосувалася би певного суб'єкта і не допускала його до укладення наступного шлюбу через вказані вище обставини. Ці табу тепер стали категорією моралі, стосуються особистих відносин, що не відносяться до сфери законодавчого регулювання, та становлять собою більше причину для розірвання шлюбу за ініціативою одного з подружжя, ніж підставу для відмови до повторного одруження.

Окрім умов для укладення шлюбу та заборон, що перешкождали укладенню шлюбу, для повноти дослідження слід розглянути також спільні та відмінні риси щодо процедури укладення шлюбу та його розірвання за часів Російської імперії та сьогодення.

Розглядаючи порядок укладення шлюбу в період регулювання шлюбно-сімейних відносин на території українських земель положеннями Зводу законів цивільних, варто відмітити, що церковна форма шлюбу все ще залишалася єдиною, що визнавалася суспільством та законом. Зокрема, Т.А. Мохова вказувала на те, що «в цей період держава визнавала лише церковний шлюб. Тому норми церковного права, що регулювали шлюбні відносини, включалися в правову систему держави. Норми церковного права регулювали питання умов, способу і форми укладення шлюбу. У Зводі законів цивільних визначення шлюбу було відсутнє. За зразок приймалися визначення, що містились в офіційному збірнику церковного права – Книзі Кормчій» [3, с. 3]. Таке становище свідчить про те, що, незважаючи на спроби держави втрутитися в контроль та регулювання процесу укладання шлюбу, законодавство мало істотні недоліки і до того ж поступалося в силі впливу закореним церковним традиціям. Це не давало

змогу вийти на новий рівень щодо форми шлюбу – цивільної, що є характерною для світських держав.

Процедура одруження передбачала укладення шлюбу лише в церкві. Бажаючі вступити в шлюб повинні були повідомити про це священика свого приходу в будь-якій формі, а останній у три найближчих неділі або в інші святкові дні повинен був би робити «оприлюднення» в церкві. Це створювало можливість особам, що мали у своєму розпорядженні відомості про перешкоди для даного шлюбу, повідомити про них священикові. Шлюб відбувався в особистій присутності наречених у призначені для цього день і час при двох або трьох свідках. Процес одруження відбувався за обрядами православної церкви (ст. 31). Укладений шлюб записувався в парафіяльну метричну книгу [6, с. 61].

З часом цивільна форма шлюбу витіснила церковну, і сьогодні визнається українською державою як єдина законна підстава для виникнення прав та обов'язків подружжя. Так, відповідно до ч. 1 ст. 21 Сімейного кодексу України, шлюб є сімейний союз жінки та чоловіка, зареєстрований в органі державної реєстрації актів цивільного стану. Відсутність значення церковного шлюбу для держави конкретизується ч. 3 згадуваної статті: «Релігійний обряд шлюбу не є підставою для виникнення у жінки та чоловіка прав та обов'язків подружжя, крім випадків, коли релігійний обряд шлюбу відбувся до створення або відновлення органів державної реєстрації актів цивільного стану».

Укладення шлюбу відбувається в порядку державної реєстрації, передбаченого Главою 4 Сімейного кодексу України.

Загальновідомо, що далеко не кожен союз здатен витримати випробування долі, й часто трапляються випадки, коли подружжя виявляє намір розірвати шлюб. Сьогодні, в епоху нових переконань і цінностей, процес розлучення в Україні можна назвати досить простим. Сімейним кодексом передбачені два способи розірвання шлюбу – адміністративний порядок (за допомогою органів РАЦС) та судовий порядок.

А.О. Дутко, досліджуючи питання розірвання шлюбу за законодавством України,

визначила умови для кожного з порядків. Розірвання шлюбу в органах РАЦС (так званий адміністративний порядок), за загальним правилом, відбувається за наявності умов подання подружжям спільної заяви про розірвання шлюбу й відсутності дітей. Орган РАЦС складає актовий запис про розірвання шлюбу після спливу одного місяця, при цьому не з'ясовує причини розірвання і не вживає заходів щодо примирення подружжя. Процедура розірвання шлюбу судом у порядку окремого провадження відбувається за спільною заявою подружжя про розірвання шлюбу, яке має дітей [7, с. 52–53].

У минулому розірвання шлюбу не виявлялось настільки простою процедурою. Л.І. Слюсар вказувала на те, що «дуже мала ймовірність розірвання шлюбу (розлучення) в ті роки була зумовлена не тільки «жорстким» законодавством, а й різким осудом церкви, громади, всього сімейного і соціального оточення. Вважалося, що розлучення є відхиленням від соціально прийнятних норм поведінки. Тому розірвати шлюб могли дозволити собі лише представники вищих соціальних верств населення, які були економічно і соціально захищені» [5, с. 66].

Окрім того, існували жорсткі умови, лише за наявності яких шлюб можна було розірвати. Припинявся шлюб лише у випадку смерті одного з подружжя, і в такому випадку можливо було одружитись вдруге. Інший порядок розірвання здійснювався духовним судом і мав місце тільки за наявності таких конкретних обставин, як:

– Перелюбство (зрада). Причому воно мало відповідати певним критеріям: повинно було бути фактом, що відбувся, а не наміром, мало бути вчинено свідомо і вільно. Двошлюбність вважалася кваліфікованим перелюбством і також була приводом для розлучення, тільки якщо перший законний чоловік (дружина) не бажав зберегти шлюб;

– Нездатність до шлюбного співжиття (відсутність дітей у шлюбі), якщо вона виявилася природженою, дошлюбною або якщо з дня укладення шлюбу минуло не менше трьох років;

– Засудження до покарання з позбавленням усіх прав або заслання в Сибір

з позбавленням прав і майна одного з подружжя;

– Безвісна відсутність одного з подружжя більше п'яти років.

У XIX столітті дружина отримала можливість розлучення в судовому порядку з чоловіком у випадку жорстокого поводження з нею. На початку XX століття у Звід законів була введена стаття 1031, відповідно до якої за одним із подружжя визнавалося право відмовитися від спільного життя, якщо воно «видається для нього нестерпним». За дружиною зберігалося право на утримання від чоловіка, якщо вона відмовилася від спільного проживання з його вини [1, с. 236].

З вищевикладеного стає зрозуміло, що сучасні норми українського законодавства щодо розірвання шлюбу суттєво відрізняються від пережитків минулого і є набагато м'якшими та більш демократичними. Це пояснюється передусім розвитком суспільства, яке із плином часу переглянуло і переоцінило застарілі засади та налаштувало їх відповідно до вимог сучасності.

Висновки. Таким чином, регулювання шлюбно-сімейних відносин за будь-яких часів викликало інтерес з боку держави, церкви і суспільства. Переживаючи різні періоди людської діяльності, законодавство встановлювало нові норми, вдосконалюючи їх та беручи до уваги досвід минулих років. Засади, на яких здійснювалося державне та церковне втручання у відносини шлюбу та сім'ї за часів Російської імперії, важко назвати досконалими, однак вони свідчать про спроби устаткувати порядок щодо регулювання цих відносин. Такі тенденції є зрозумілими для тогочасного суспільства, адже тоді існували дещо інші, відмінні від сьогодення цінності та звичаї. Говорячи про сучасне українське законодавство, можна зазначити, що воно зберегло деякі постулати з минулого, пов'язаного з Російською імперією та її законами, однак і отримало з розвитком нові, більш новітні та гуманні норми. Важко сказати, чи є нате-

пер регулювання шлюбно-сімейних відносин українськими законами прикладом досконалості, адже ще є напрями, в яких їм слід розвиватися. Однак, урахувавши прагнення та всебічні спроби української держави вдосконалити законодавство у відповідності зі світовими, зокрема європейськими, стандартами, можна вважати, що Україна має всі перспективи для подальшого розвитку норм сімейного права у прогресивному напрямі, враховуючи морально-етичні правила та суспільні інтереси.

Список використаної літератури:

1. Гарцева Ю.Ю. Права и обязанности супругов по Своду законов Российской империи. *Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2016. № 1 (33). С. 234–238.
2. Дорская А.А. Влияние церковного права на развитие семейного права Российской империи. *Историко-правовые проблемы: новый ракурс*. 2015. № 11. С. 20–40.
3. Моховая Т.А. Становление и развитие института брака в законодательстве Российской империи XIX века. *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. 2014. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-i-razvitie-instituta-braka-v-zakonodatelstve-rossiyskoj-imperii-xix-veka>
4. Сімейний кодекс України : Закон від 10.01.2002 р. № 2947-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text> (дата звернення: 09.02.2021).
5. Слюсар Л.І. Еволюція шлюбу в Україні: XVII – початок XX сторіччя. *Демографія та соціальна економіка. Демографічні проблеми та тенденції*. 2011. № 2 (16). С. 62–72.
6. Корнеева И.Л. Семейное право : учебник для бакалавров. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Издательство Юрайт, 2013. 355 с.
7. Дутко А.О. Розірвання шлюбу за законодавством України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2014. № 801. С. 51–55.

Belo L. Regulation of marital and family relations during the Russian Empire and modern norms of family legislation of Ukraine in the field of marriage relations: comparative legal analysis

The article describes the basic principles of marital and family relations in the conditions of Ukrainian lands in the Russian Empire (XIX - early XX centuries.), reveals the circumstances

under which marriage was allowed, and the grounds for its prohibition, as well as the procedure for marriage and divorce. In the process of analyzing these conditions and circumstances, emphasis is placed on features that are unusual for today. The importance of studying the issues is emphasized, as the topic of family and marriage is not only a legal, social but also a historical category. The importance of religion for marital and family relations in the days of the Russian Empire was established, namely, what reflected the role of the church in their regulation and how it influenced the family. Describes the transition from the regulation of marital relations by canon law to public administration in connection with the reforms of Peter I and the collection of marriage rules in an uncodified legislative act - Book 1 of Volume X of the Code of Laws of the Russian Empire "On Family Rights and Responsibilities". It is established how this fact changed certain principles and strengthened the place of the state in exercising its influence on various social strata, thus trying to push the church into the background. Paying attention to the gender roles in marriage, the difference in the position of the woman (wife) during the influence of church law and with the transition to state regulation of marriage and divorce is clarified. The analysis of modern norms of the Ukrainian family legislation in comparison with the then provisions concerning marriage is carried out. Accordingly, the current provisions on marriage, its dissolution, as well as the necessary conditions for marriage and the circumstances prohibiting its conclusion are analyzed. Answers to important questions about whether historical norms are reflected in today's laws of our state, how they were transformed in accordance with modern values and requirements of the new society, whether modern legislation in the field of marriage and family is perfect, in line with international law and whether it has prospects for further development are provided.

Key words: *marriage, spouses, marital and family relations, divorce, family law.*

УДК 340+35.078.3

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.4>

В. С. Павленко

orcid.org/0000-0002-8860-7696

провідний науковий співробітник

Українського науково-дослідного інституту спеціальної техніки
та судових експертиз Служби безпеки України

СУТНІСТЬ КІБЕРБЕЗПЕКИ У ТЕОРІЇ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА

Статтю присвячено дослідженню сутності категорії «кібербезпека» у теорії інформаційного права, її ознак і складників і з'ясуванню її ролі у сфері правового регулювання суспільних інформаційних відносин в Україні. Методологія дослідження феномену кібербезпеки загалом базується на положеннях загальнонаукового діалектичного методу. Для повного та ґрунтовного розкриття теми у статті використовуються формально-юридичний і формально-логічний методи наукового пізнання. Обґрунтовується, що державна політика України у сфері національної безпеки й оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки тощо. У межах національного сегменту кіберпростору держави, в т. ч. з метою захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина у сфері кібербезпеки, національна кібербезпекова політика як фундамент забезпечення інформаційної безпеки держави виступає результатом досягнення інших соціально-економічних цілей суспільства і держави у найбільш важливих сферах життєдіяльності. Аргументується, що важливим інструментом забезпечення національної кібербезпеки виступає встановлення та зміцнення національних, регіональних і міжнародних партнерських відносин у сфері кібербезпеки, забезпечення захисту від кібератак, пом'якшення їх наслідків, розслідування останніх, відновлення після заподіяної ними шкоди, в т. ч. шляхом проведення спільних навчальних програм із застосуванням або створенням відповідних інформаційних мереж зв'язку чи екстреного обміну інформацією про такі загрози. Отже, за сучасних умов кібербезпека виступає домінуючим об'єктом правового регулювання і потребує доктринального дослідження як явище, що пронизує майже всі правові відносини в державі. Акцентується увага на тому, що на шляху забезпечення кібербезпеки постає таке явище, як кібероборона як сукупність політичних, економічних, соціальних, військових, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних та інших заходів, які здійснюються в державі та кіберпросторі та спрямовані на забезпечення захисту її суверенітету й обороноздатності, запобігання виникненню збройного конфлікту та можливості для відсічі збройній агресії. У чинному національному законодавстві відсутнє легальне закріплення терміна «кібербезпека», що вкрай негативно позначається на правозастосовній практиці, оскільки його закріплення дасть більш глибоке уявлення про кібербезпеку у практиці його застосування. Доведено, що кібербезпека у широкому розумінні є станом захищеності інформаційного середовища, що гарантує дотримання прав і законних інтересів особистості, суспільства і держави в інформаційній сфері. Запропоновано поняття кібербезпеки закріпити в Законі України «Про національну безпеку України». До основних елементів кібербезпеки віднесено такі, як: безпека додатків, інформація або безпека даних, безпека мережі, відновлення після кібератак, планування кіберзахисту, операційна безпека, хмарна безпека, критична безпека інфраструктури, фізична безпека, навчання кінцевих користувачів. Перспективами подальших наукових пошуків правових засад кібербезпеки стане розроблення теоретичного підходу до принципів забезпечення кібербезпеки держави та визначення норм про кібербезпеку в системі права України, а також розробка теорії кіберзлочинності та юридичної відповідальності за кіберзлочини.

Ключові слова: кібербезпека, інформаційне право, інформаційна безпека, кіберпростір, інформаційне суспільство, кіберзахист, кібероборона.

Постановка проблеми. Державна політика України у сфері національної безпеки й оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки тощо. У межах національного сегменту кіберпростору держави, в т. ч. з метою захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина у сфері кібербезпеки, національна кібербезпекова політика як фундамент забезпечення інформаційної безпеки держави виступає результатом досягнення інших соціально-економічних цілей суспільства і держави у найбільш важливих сферах життєдіяльності. Важливим інструментом забезпечення національної кібербезпеки виступає встановлення та зміцнення національних, регіональних і міжнародних партнерських відносин у сфері кібербезпеки, забезпечення захисту від кібератак, пом'якшення їхніх наслідків, розслідування останніх, відновлення після заподіяної ними шкоди, у т. ч. шляхом проведення спільних навчальних програм із застосуванням або створенням відповідних інформаційних мереж зв'язку чи екстреного обміну інформацією про такі загрози. Отже, за сучасних умов кібербезпека виступає домінантним об'єктом правового регулювання і потребує детального аналізу як явище, що пронизує всі найважливіші правові відносини у державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичний фундамент інформаційного права, зокрема теорії кібербезпеки, закладали вітчизняні та зарубіжні вчені, серед яких: І.В. Арістова [1], І.Л. Бачило [2], В.В. Волинець [3], В.І. Гурковський [4], І.В. Діордіца [5; 6], І.А. Кисарець [7], В.А. Ліпкан [8], А.І. Марущак [9], В.Я. Настюк [10], Г.П. Несвіт [11], С.В. Петров [12], Ю.В. Романчук [13], І.М. Сопілко [14], К.Г. Татарникова [15], В.С. Цимбалюк [16], О.В. Шепета [17] та ін., однак сьогодні сутність кібербезпеки як юридичної категорії у теорії інформаційного права не була досліджена всебічно.

Мета статті полягає у розробці науково-теоретичних засад поняття «кібербезпеки» як правової категорії у теорії вітчизняного інформаційного права.

Методику наукового пошуку становлять: діалектичний, формально-логічний,

формально-юридичний метод, розроблені юриспруденцією прийоми та методи тлумачення права (мовний, логічний, систематичний), а також лінгвістичні методи (компонентний, контекстуальний).

Виклад основного матеріалу. Транскордонний характер кіберпростору, його залежність від складних інформаційних технологій, активне використання майданчиків і сервісів кіберпростору усіма верствами населення визначають нові можливості, але і розвивають нові загрози, зокрема для: а) нанесення шкоди правам, інтересам і життєдіяльності особистості, організації, державних органів; б) проведення кібератак проти інформаційних ресурсів із боку кіберзлочинців і кібертерористів; в) використання кіберзброї у рамках спеціальних операцій і кібервоєн, у т. ч. таких, що супроводжують традиційні бойові дії.

Захист інформації сьогодні – це насамперед захист цінностей. Сучасне суспільство живе в інформаційному середовищі, де створення, використання та поширення інформації виступає важливою економічною, політичною та культурною діяльністю. Сучасне суспільство фактично переходить від споживання та надання економічних послуг до економічної інформації, яка робить акцент на інформаційну діяльність, базується на інформаційних технологіях, таких як комп'ютери, мобільні пристрої та Інтернет. Відносини, що виникають у кіберпросторі, дедалі частіше стають об'єктом незаконного посягання. Інформація, яка знаходиться у кіберпросторі, може бути використана і піддатися атаці, що ведеться з далекої відстані. Загрози у кіберпросторі численні й досить різноманітні, як і сам кіберпростір. Вони закладені у самій природі мережі: їх взаємопов'язаність, масштабність, швидкість і складність сприйняття того, що відбувається – все це характеризує випадки кібератак.

Постає питання, чи не існує безумовного захисту від кібератак, які відбуваються не тільки з-за кордону, а й за межами фізичного простору, у цифровому кіберпросторі? За останні роки різко зросла кількість кібератак, що здійснюються за допомогою шкідливого програмного забезпечення. Велика частина цих

атак проводилася щодо фінансового сектора, їх метою були комп'ютери фінансових установ. Інші види кіберзлочинів, особливо порушення законодавства про інтелектуальну власність, особливо привабливі для кіберзлочинців, котрі діють у таких сферах, як піратство у галузі програмного забезпечення, порушення авторських прав тощо.

Держави несуть юридичну, організаційну та політичну відповідальність за забезпечення кібербезпеки. Оскільки кібербезпека і захист важливої інформації й інфраструктури лежать в основі безпеки та процвітання держав, керівництво забезпеченням безпеки має ініціюватися найвищими рівнями державної влади. Уряду слід визначити сфери відповідальності та підзвітності, забезпечити контроль і безперервність всіх необхідних дій. На рівні держави цей підхід передбачає спільну відповідальність, що вимагає скоординованих дій, пов'язаних із попередженням, реагуванням і ліквідацією наслідків із боку всіх міністерств і урядових установ, а також приватного сектору та громадян на загрози у сфері кібербезпеки. На регіональному і міжнародному рівні цей підхід означає координацію і співробітництво з усіма основними партнерами. І саме уряди держав повинні забезпечити механізм підготовки висококваліфікованих кадрів у сфері кібербезпеки, здатних очолити та скоординувати цю роботу.

Насамперед інформація виступає об'єктом інформаційного права – правової галузі, яка є сукупністю юридичних норм, що визначають поведінку суб'єктів (громадян, юридичних осіб публічного і приватного права тощо) в інформаційній сфері. Як і будь-якій галузі, інформаційне право володіє власним термінологічним апаратом, у складі якого самостійне місце посідає категорія «кібербезпека». Сучасні тенденції розвитку інформаційного права свідчать про динамічний розвиток і видозміну підходів до його правових категорій, появу нових, вдосконалення наявних.

Аналіз змісту терміна «кібербезпека» як феномену у праві необхідно розпочати зі з'ясування сутності юридичних категорій взагалі. Так, незважаючи на роботи вчених, досі відсутнє єдине визначення

поняття «юридичний термін», немає однозначного підходу до виділення вимог, які повинні пред'являтися до юридичної термінології в законодавчому тексті. Наявні дослідження проблем формування і функціонування юридичної терміносистеми мають переважно спектральний характер, у них не акцентовано увагу на інформаційно-термінологічному полі. У сучасній нормотворчості актуальними залишаються такі проблеми, як відповідність терміна змісту, що вкладається в це поняття, вживання оціночних понять, мовні похибки в тексті закону. До кінця не досліджені особливості використання дефініцій у текстах інформаційно-правових нормативних актів, недостатньо уваги приділяється аналізу їх змісту.

На переконання М.Л. Давидової, процес формування юридичних термінів у галузі цифрових технологій проходить кілька етапів: 1) формування термінології інформаційно-технологічної сфери (значною мірою за рахунок запозичень із англійської мови); 2) включення її у мову стратегічних документів; 3) вироблення на їх основі власне юридичних термінів, котрі закріплюються у текстах нормативно-правових актів. Аналізуючи прогалини у сфері нормування відносин в інформаційній царині, дослідниця презюмує характерні риси сучасного стану нормотворчої техніки, а саме: 1) декларативність тексту, використання великої кількості публіцистичних оборотів свідчать про популізм, прагнення зробити текст більш зрозумілим, барвистим або наочнішим. Такі прийоми є недоречними в офіційному документі, можуть побічно вказувати на недолік його змістовної частини, спробу компенсувати раціональний вплив емоційним; 2) відсутність усталеної наукової термінології, що фіксує наявність правових відносин у сфері цифрових технологій. Через об'єктивні причини значна частина термінології запозичується з англійської мови. Такі терміни часто мають метафоричний характер, що дає стимул вітчизняним нормотворцям до винаходу власної термінології, внаслідок чого знижується авторитет нормативного тексту [18, с. 57].

Міжнародний телекомунікаційний союз визначає кібербезпеку як набір інструментів, політик, концепцій безпеки, заходи

безпеки, керівні принципи, підходи до управління ризиками, дії, навчання, передовий досвід, гарантії та технології, які можуть бути використані, щоб захистити кіберсередовище, організацію й активи користувачів. Організація й активи користувачів включають підключені обчислювальні пристрої, персонал, інфраструктуру, додатки, послуги, телекомунікаційні системи та всі передані та/або збережені дані у кіберсередовищі [19]. Таке визначення лише побічно відображає характерні ознаки поняття кібербезпеки як категорії в інформаційному праві, однак у чинному національному законодавстві відсутнє легальне закріплення терміну «кібербезпека», що вкрай негативно позначається на правозастосовній практиці, оскільки закріплення цього терміна дасть більш глибоке уявлення про кібербезпеку у практиці його застосування.

Іноді кібербезпеку також визначають крізь призму діяльності, спрямованої на захист систем, мереж і комп'ютерних програм від цифрових атак. Метою таких кібератак зазвичай є отримання доступу до конфіденційної інформації, її зміна або знищення, вимагання грошей у користувачів або порушення нормального бізнес-процесу підприємства. На шляху забезпечення кібербезпеки постає таке явище, як кібероборона. Остання визначається як сукупність політичних, економічних, соціальних, військових, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних та інших заходів, які здійснюються у державі та кіберпросторі та спрямовані на забезпечення захисту її суверенітету й обороноздатності, запобігання виникненню збройного конфлікту та відсіч збройній агресії. З урахуванням широкого застосування сучасних інформаційних технологій у секторі безпеки й оборони створення єдиної автоматизованої системи управління Збройних Сил України оборона нашої держави стає більш уразливою до кіберзагроз [20, с. 366]. Кібероборона має стати одним із пріоритетних напрямів державної політики у сфері оборони.

Висновки. Кібербезпека у широкому розумінні є станом захищеності інформаційного середовища, що гарантує дотримання прав і законних інтере-

сів особистості, суспільства та держави в інформаційній сфері. Поняття кібербезпеки доцільно закріпити в Законі України «Про національну безпеку України». До основних елементів кібербезпеки належать: безпека додатків, інформація або безпека даних, безпека мережі, відновлення після кібератак, планування кіберзахисту, операційна безпека, хмарна безпека, критична безпека інфраструктури, фізична безпека, підготовка кінцевих користувачів. Перспективами подальших наукових пошуків правових засад кібербезпеки стане розроблення теоретичного підходу до принципів забезпечення кібербезпеки держави та визначення норм про кібербезпеку в системі права України, а також розробка теорії кіберзлочинності та юридичної відповідальності за кіберзлочини.

Список використаної літератури:

1. Арістова І.В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 408 с.
2. Бачило І.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право : учебник / под ред. Б.Н. Топорнина. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2001. 787 с.
3. Волинець В.В. Проблеми правового забезпечення інформаційної функції держави у сучасній Україні. *Юридична Україна*. 2012. № 10. С. 4–10.
4. Гурковський В.І. Організаційно-правові питання взаємодії органів державної влади у сфері національної інформаційної безпеки : дис. ... канд. юрид. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2004. 225 с.
5. Діордіца І.В. Адміністративно-правове регулювання кібербезпеки України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 521 с.
6. Діордіца І.В. Кібербезпекова політика України: стан та пріоритетні напрями реалізації : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 548 с.
7. Кисарець І.А. Політико-культурна парадигма державної інформаційної політики : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.03. Київ, 2008. 195 с.
8. Ліпкан В.А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення : монографія. Київ : Текст, 2003. 180 с.

9. Марущак А.І. Інформаційне право: регулювання інформаційної діяльності : навчальний посібник. Київ : Скіф; КНТ, 2008. 344 с.
10. Настюк В.Я. Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму : монографія. Київ, 2008. 245 с.
11. Несвіт Г.П. Інформаційна політика держави як чинник реформування суспільства : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Одеса, 2001. 193 с.
12. Петров С.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на інформацію : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 196 с.
13. Романчук Ю.В. Міжнародне співробітництво у сфері інформаційної безпеки: концептуальний та регулятивний аспекти : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04. Київ, 2009. 20 с.
14. Сопілко І.М. Інформаційні правовідносини за участю органів державної влади України : монографія. Київ : Леся, 2013. 220 с.
15. Татарникова К.Г. Кодифікація законодавства України про інформацію : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 212 с.
16. Цимбалюк В.С. Інформаційне право (основи теорії і практики) : монографія. Київ : Освіта України, 2010. 388 с.
17. Шепета О.В. Адміністративно-правові засади технічного захисту інформації : монографія. Київ : О.С. Ліпкан, 2012. 296 с.
18. Давыдова М.Л. Формирование и нормализация юридической терминологии в сфере цифровых технологий. *Вестник ВолГУ*. 2020. Т. 19. № 4. С. 52–63.
19. Understanding the concept of cyber security. Policy competition and economic analysis department. URL: <https://www.ncc.gov.ng/docman-main/industry-statistics/policies-reports/682-understanding-the-concept-of-cyber-security/file> (last accede: 21.04.2021).
20. Фараон С.І. Дефініційні проблеми термінології у сфері кібербезпеки і кібероборони та шляхи їх вирішення. *Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави* : зб. тез наук. доп. наук.-практ. конф. (м. Київ, 4 квіт. 2019 р.). Київ : Нац. акад. СБУ, 2019. С. 365–368.

Pavlenko V. The essence of cyber security in the theory of information law

The article deals with the study of the essence of the category "cybersecurity" in the theory of information law, its features and components and to clarify its role in the legal regulation of public information relations in Ukraine. The methodology of studying the phenomenon of cybersecurity in general is based on the provisions of the general scientific dialectical method. At the same time, formal and legal and formal-logical methods of scientific cognition are used in the article for full and thorough disclosure of the topic. The article substantiates that the state policy of Ukraine in the field of national security and defense is aimed at ensuring military, foreign policy, state, economic, information, environmental security, cyber security, etc. Within the national segment of the state cyberspace, in order to protect the rights, freedoms and legitimate interests of man and citizen in the field of cybersecurity, national cybersecurity policy as a foundation for information security of the state is the result of other socio-economic goals. It is argued that an important tool for national cybersecurity is the establishment and strengthening of national, regional and international partnerships in the field of cybersecurity, protection against cyberattacks, mitigation, investigation of the latter, recovery from damage, including through joint training programs with the use or creation of appropriate information communication networks or emergency exchange of information about such threats. Thus, in modern conditions, cybersecurity is the dominant object of legal regulation and requires doctrinal research as a phenomenon that permeates almost all legal relations in the state. Emphasis is placed on the fact that cybersecurity is a phenomenon such as cyber defense as a set of political, economic, social, military, scientific, scientific and technical, informational, legal, organizational and other activities carried out in the state and cyberspace which are aimed at ensuring the protection of its sovereignty and defense capabilities, prevention of armed conflict and opportunities to repel armed aggression. It is emphasized that in the current national legislation there is no legal enshrinement of the term "cybersecurity", which has a very negative impact on law enforcement practice, as the enshrinement of such a term will give a deeper idea of cybersecurity in practice. It is proved that cybersecurity in a broad sense is a state of security of the information environment, which guarantees the rights and legitimate interests of the individual, society and the state in the information sphere. It is proposed to enshrine the concept of cybersecurity in the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine". The main elements of cyber security include

the following: application security, information or data security, network security, recovery after cyberattacks, cyber security planning, operational security, cloud security, critical infrastructure security, physical security, end-user training. Prospects for further scientific research on the legal basis of cybersecurity will be the development of a theoretical approach to the principles of cybersecurity and the definition of cybersecurity in the legal system of Ukraine, as well as the theory of cybercrime and legal liability for cybercrime.

Key words: *cybersecurity, information law, information security, cyberspace, information society, cyber defense, cyber defense.*

.....

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.5>

К. В. Головка

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
завідувач відділу економіко-правових досліджень
Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Під час дослідження систем галузевого законодавства неодмінно виникає запитання, чи ґрунтується ця система на системі джерел відповідної галузі права чи ні. З цієї точки зору адміністративне законодавство не є винятком. Саме тому дослідження систематизації адміністративного законодавства має ґрунтуватися на аналізі адміністративного права конкретної країни та системі його джерел.

У наведеному контексті слід підкреслити, що мета статті пов'язана з систематизацією саме адміністративного законодавства України, тобто в центрі уваги перебувають питання систематизації зовнішньої форми права. У разі якщо систематизаційні дії вплинуть на удосконалення системи внутрішньої форми права, це буде додатковим позитивним ефектом від запропонованих заходів з подальшого вдосконалення системи адміністративного законодавства України.

Варто зауважити, що нині вчені, що пишуть не про систематизацію права, а про систематизацію законодавства, становлять більшість, і це попри широку відмову від ідеології позитивізму.

Однак у контексті дослідження перспектив систематизації адміністративного законодавства слід майже в усіх випадках свідомо застосовувати метод абстрагування щодо доктрини природного права, зосереджуючи увагу саме на позитивізмі.

Маючи справу з системою права, вчені найчастіше оперують такими структурними одиницями, як галузі, інститути та норми, тоді як досліджуючи систему законодавства, звертаються до таких структурних одиниць, як конституції, кодекси, закони тощо.

Фахівці з теорії права пояснюють тісний зв'язок між системою законодавства та системою права так: система законодавства та система права представляють дві сторони, два аспекти одного і того ж явища – права.

Застосування поняття «законодавство» у широкому розумінні, тобто не тільки як сукупності законів України, ставить питання визначення кола тих нормативно-правових актів, які будуть охоплюватись цим поняттям. Адже непоодинокими є випадки, коли ототожнюються поняття «система нормативно-правових актів» та «законодавство». Навряд чи це є вірним (наприклад, навряд чи доцільно приділяти однакову увагу і законам, і підзаконним актам). Саме у цьому і вбачаються перспективи подальших досліджень у цьому напрямі – наприклад, як систематизація адміністративного законодавства України може сприяти вирішенню окресленої проблеми.

Ключові слова: адміністративне законодавство, адміністративне право, систематизація законодавства, систематизація права, законодавство.

Постановка проблеми. Під час дослідження систем галузевого законодавства неодмінно виникає запитання, чи ґрунтується ця система на системі джерел відповідної галузі права чи ні. З цієї точки зору адміністративне законодавство не є винятком. Саме тому дослідження систематизації адміністративного законодавства має ґрунтуватися на аналізі адміністративного права конкретної країни та системі його джерел.

Слід додати, що дослідження систематизації адміністративного законодавства України також пов'язано з історичним минулим, з перебуванням частин території сучасної України у складі Австро-Угорської Імперії, Російської Імперії, а більшу частину ХХ сторіччя – у складі СРСР як Української Радянської Соціалістичної Республіки. А тому навряд чи у цьому питанні можна застосовувати лише зарубіжний досвід та практику, слід звернутися і до національного досвіду, розробок українських вчених.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті йдеться про проблематику систематизації адміністративного законодавства України, проте публікацій фахівців з адміністративного права використано небагато (роботи Р.В. Ігоніна, В.М. Гаращук). Найбільше уваги приділено дослідженню думок фахівців з теорії держави і права – О.В. Петришина, Н.М. Крестовської, В.В. Сухоноса та інших дослідників.

Мета статті – окреслити теоретичне підґрунтя систематизації адміністративного законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Р.В. Ігонін справедливо зауважив, що «адміністративне право як одна з провідних галузей публічного права найбільш об'ємна за предметом правового регулювання. Це пояснюється тим, що адміністративне право є управлінським правом, а його назва походить від латинського слова *administrare*, що означає – управляти (керувати). Отже, очевидно, що його виникнення й існування зумовлено необхідністю правового забезпечення основної функції держави – управління» [1, с. 46].

У цьому ж напрямі розмірковує і В.М. Гаращук, стверджуючи, що «саме за допомогою норм адміністративного

права здійснюється державне управління, вирішуються повсякденні питання функціонування державних інститутів, розв'язуються проблеми пересічних громадян. Водночас назвати адміністративне законодавство таким, що відповідає вимогам часу, не можна» [2, с. 242]. Слід повністю погодитись з цим узагальненням.

Після виявлення предмета та методів правового регулювання галузі права надалі неодмінно виникають питання, тісно пов'язані з проблематикою форми права. О.В. Сурілов виокремлював внутрішню та зовнішню форми права. На його думку, «внутрішня форма права являє собою сукупність елементів, що його складають, та зв'язків між ними, ієрархію структур права різного рівня (галузей, інститутів, норм), а зовнішня форма – способи юридичного вираження права, його об'єктивації у належну юридичну оболонку» [3, с. 212]. Очевидно, що систематизація впливає здебільшого на зовнішню форму права. Однак О.В. Сурілов, з посиланням на А.А. Ушакова та С.А. Щербакова, доводить: систематизаційні дії здатні впливати не тільки на зовнішню, але й на внутрішню форму права. Вчений пише, що «становлення та розвиток внутрішньої форми права відбувається і в процесі систематизації законодавства, яке є нормативною основою права. «Застосовуючи засоби систематизації, – пишуть А.А. Ушаков і С.А. Щербаков, – законодавець «формує форму права»». Як зазначають ці автори, у науково обґрунтованій систематизації права закладена його пластичність, осяжність, зручність його застосування. «Систематизація права є радикальним засобом кількісної та якісної концентрації правового матеріалу, що полегшує його освоєння, а відповідно, і його реалізацію. Від рівня досконалості форми права немало залежить його ефективність, інформативні, регулятивні, охоронні та інші можливості» [3, с. 213].

У наведеному контексті слід підкреслити, що мета статті пов'язана з систематизацією саме адміністративного законодавства України, тобто в центрі уваги перебувають питання систематизації зовнішньої форми права. У разі якщо систематизаційні дії вплинуть на удосконалення

системи внутрішньої форми права, це буде додатковим позитивним ефектом від запропонованих заходів з подальшого вдосконалення системи адміністративного законодавства України.

Варто зауважити, що нині вчені, що пишуть не про систематизацію права, а про систематизацію законодавства, становлять більшість, і це попри широку відмову від ідеології позитивізму.

Однак у контексті дослідження перспектив систематизації адміністративного законодавства слід майже в усіх випадках свідомо застосовувати метод абстрагування щодо доктрини природного права, зосереджуючи увагу саме на позитивізмі. Важливість цього можна проілюструвати такою цитатою. Розмірковуючи про теорію правового позитивізму та її співвідношення з конституційним правом, С.В. Шевчук пише: «У континентальній Європі традиція правового позитивізму походить із рецепції наприкінці XI століття римського права – *Corpus Juris Civilis*, що слугувало ідеї централізації державної влади. Їй притаманне розуміння права як норм, зафіксованих у кодексах як єдиному джерелі права. Щоб надати цьому джерелу права універсального характеру, юридична наука бере на озброєння філософію правового позитивізму, яка обстоює єдину можливість існування права – у нормативному тексті (кодексі) <...> Відповідно до цієї тези правовий позитивізм набуває нового значення у XVIII–XIX століттях у запропонованих кодифікаціях нормативного матеріалу як інструмента просування правових реформ» [4, с. 19]. Аналогічної думки дотримуються й інші вчені (дивись, наприклад, [5; 6]).

С.В. Петков, досліджуючи проблеми кодифікації адміністративного законодавства України, зауважив: «Сьогодні відбувається подальше взаємопроникнення та взаємонаповнюваність різних підгалузей права. Так, ми можемо констатувати викристалізацію цілих підгалузей права, які регулюють відносини <...> в муніципальній сфері: будівниче, муніципальне, житлово-комунальне, архітектурне право» [7, с. 101]. Ці міркування можна за аналогією застосувати і до усіх інших видів систематизації адміністративного законодавства.

Маючи справу з системою права, вчені найчастіше оперують такими структурними одиницями, як галузі, інститути та норми, тоді як досліджуючи систему законодавства, звертаються до таких структурних одиниць, як конституції, кодекси, закони тощо.

Фахівці з теорії права переконані: «Вплив системи права на систему законодавства найповніше проявляється в галузевій (горизонтальній) структурі законодавства. Це стосується як процесу диференціації правового регулювання, так і зустрічного йому процесу інтеграції правової регламентації» [8, с. 616]. Вони також виявили основну причину певного занепаду досліджень систематизації законодавства в останні десятиріччя, а саме: «разом з характерною для 70-х і 80-х рр. XX ст. стабільністю в державному і громадському житті з монографій, підручників з теорії права на ціле десятиліття пішла тема законності, а з нею і проблеми розвитку основи нормативної бази законності – системи законодавства. Тим часом саме система законодавства є орієнтиром, зразком, керуючись яким, і повинна здійснюватися систематизація законодавства, починаючи від найпростішої інкорпорації і закінчуючи кодифікацією» [8, с. 592].

Вчені відзначають «генетичний зв'язок» системи законодавства із системою права [9, с. 188], а також те, що «система права є первинною стосовно системи законодавства; система законодавства є вторинною стосовно системи права, виникає на її основі» [9, с. 190].

Фахівці з теорії права пояснюють тісний зв'язок між системою законодавства та системою права так: «система законодавства та система права представляють дві сторони, два аспекти одного і того ж явища – права. Вони співвідносяться між собою як форма і зміст («система права характеризує зміст права (сукупність норм права), система законодавства характеризує зовнішню форму права (сукупність нормативно-правових актів)» [10, с. 190]). О.В. Сурілов влучно зауважив, що «система права і система законодавства утворюються законодавцем, але в результаті різних його дій. Система права складається історично, на базі основоположних

політичних рішень законодавства, що немовби окреслюють основні лінії, напрями розвитку нормативно-правового регулювання. Для її виникнення не є обов'язковими кодифікація і навіть консолідація правових норм. Для утворення ж галузей законодавства завжди характерна його впорядкованість, виражена у суворій систематизації» [3, с. 212].

Відмінність системи права та системи законодавства полягає в такому:

1) первинним елементом системи права є норма, а первинним елементом системи законодавства – стаття (пункт) нормативно-правового акта;

2) система права складається об'єктивно (стихійно) відповідно до наявних суспільних відносин, а система законодавства формується за волею законодавця;

3) система права має лише горизонтальну (галузеву) будову, а система законодавства ще й вертикальну (ієрархічну);

4) система права відображає внутрішню будову права, а система законодавства – зовнішню форму права;

5) система права і система законодавства розрізняються за обсягом. Система права включає, крім законів, інші джерела права (правові звичаї, юридичні прецеденти, нормативні договори, загальні принципи права)» [11, с. 354].

Вчені по-різному визначають поняття «система законодавства». У контексті дослідження проблематики систематизації адміністративного законодавства України слід звернутися до найбільш популярних та типових визначень поняття «система законодавства»:

– «система законодавства – це сукупність законодавчих актів, розміщених у певному ієрархічному порядку» [11, с. 354];

– «система законодавства – це цілісна, внутрішньо узгоджена сукупність чинних нормативно-правових актів» [10, с. 188];

– «система законодавства – цілісний і погоджений комплекс нормативно-правових приписів, що містяться в законах і розподілені залежно від предмета і метода правового регулювання по галузях та інститутах законодавства» [12, с. 317].

Найбільш спірним з наведеного переліку є останнє визначення. Зазвичай систему

законодавства розглядають як сукупність законів (законодавчих актів, коли поняття «законодавство» застосовують у вузькому значенні) або як сукупність певних нормативно-правових актів (коли поняття «законодавство» застосовують у широкому значенні, причому кожний вчений формує перелік видів нормативно-правових актів, які пропонує включати до цього поняття, виходячи з власного розуміння та мети дослідження).

Варто зауважити, що навряд чи методологічно вірним буде вести мову про «адміністративно-правове законодавство» – дивись, наприклад [13].

Також слід підкреслити, що з погляду систематизації адміністративного законодавства України навряд чи правильним буде застосовувати поняття «законодавство» у вузькому значенні та обмежитись лише класифікацією законів України, які регламентують відповідні правові відносини.

Ці міркування підтверджуються дослідниками питань систематизації законодавства. Так, фахівець із теорії права Р.Г. Галюк у статті «Співвідношення системи права та системи законодавства» узагальнив, що найчастіше в юридичній літературі «під системою законодавства розуміється система нормативних правових актів, якій притаманна єдність та яка включає як закони, так і прийняті для їх реалізації підзаконні нормативні правові акти. Для системи законодавства, на відміну від системи права, «подвоєння» структури шляхом виділення в ній комплексних галузей залишається дискусійним, притаманна наявність у числі структурних елементів також горизонтальної структури, яка включає комплексні галузі законодавства» [14, с. 196]. Варто зауважити, що ми обстоюємо тезу щодо комплексності галузі адміністративного законодавства України.

Комплексність галузі адміністративного права є передумовою того, що галузь адміністративного законодавства (зовнішню форму вираження норм галузі адміністративного права) слід також уважати комплексною. Проте, аналізуючи ознаки комплексності галузі адміністративного законодавства, слід враховувати не тільки характеристики галузі адміністративного

права, але й ті ознаки, які фахівці з теорії права сформулювали для комплексних галузей законодавства. Наприклад, М.М. Рассолов справедливо вважає, що «особливістю комплексних галузей законодавства є їх інтегративний характер. Чітко простежується активна роль нормативних актів, розвиток яких призводить до утворення комплексної галузі законодавства. В системі законодавства можна виділяти вертикальну і горизонтальну частини, які являють собою сукупність різних типів зв'язків. І особливою своєрідністю вирізняється структура законодавства у федеративних державах, бо відображає співвідношення законів федерації і таких, що входять до неї, суб'єктів» [15, с. 235].

З урахуванням того, що у процесі систематизації адміністративного законодавства України слід аналізувати як загальнодержавні, так і місцеві нормативно-правові акти, варто звернути увагу на другу частину міркувань М.М. Рассолова. Навряд чи можна повністю погодитись з його пропозицією щодо вертикальної та горизонтальної частин законодавства, але цілком коректно говорити про різні типи зв'язків – вертикальні та горизонтальні. Очевидно, що комплексний підхід до систематизації адміністративного законодавства України поглибить наявні та утворить нові горизонтальні зв'язки між нормативно-правовими актами як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Що ж до вертикальних зв'язків, то вони утворюються між нормативно-правовими актами загальнодержавного та місцевого рівнів, з огляду насамперед на те, що місцеві нормативно-правові акти мають відповідати Конституції та законам України.

Автори підручника «Загальна теорія права» (2016 р.) ведуть мову не про систему права і систему законодавства, а про систему права і систему нормативно-правових актів (див. розділи 8 та 10) [16, с. 142]. На їхню думку, «система нормативно-правових актів – це сукупність ієрархічно взаємопов'язаних актів, які приймаються компетентними правотворчими органами (суб'єктами владних повноважень)» [16, с. 173].

Висновки. Застосування поняття «законодавство» у широкому розумінні,

тобто не тільки як сукупності законів України, ставить питання визначення кола тих нормативно-правових актів, які будуть охоплюватись цим поняттям. Адже непоодинокими є випадки, коли ототожнюються поняття «система нормативно-правових актів» та «законодавство». Навряд чи це є вірним (наприклад, навряд чи доцільно приділяти однакову увагу і законам, і підзаконним актам). Саме у цьому і вбачаються перспективи подальших досліджень у цьому напрямі – наприклад, як систематизація адміністративного законодавства України може сприяти вирішенню окресленої проблеми.

Список використаної літератури:

1. Ігонін Р.В. До питання предмета адміністративного права. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право.* 2010. № 1. С. 46–51.
2. Гаращук В.М. Проблеми вдосконалення адміністративного законодавства України. *Проблеми законності.* Вип. 100. Харків : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2009. С. 242–251.
3. Сурилов А.В. Теория государства и права : учебное пособие. Киев; Одесса : Выща шк., 1989. 439 с.
4. Шевчук С.В. Основи конституційної юриспруденції. Харків : Консум, 2002. 296 с.
5. Mishyna N. Ukrainian Municipal Reform: Constitutional Basis. *Конституційно-правові академічні студії.* 2020. № 3. Р. 85–91.
6. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство».* 2021. № 1. С. 26–30.
7. Петков С.В. Кодифікація адміністративного законодавства як основа реформування публічної влади в Україні. *Держава та регіони. Серія «Право».* 2010. № 2. С. 100–103.
8. Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / отв. ред. М. Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. Т. 2. Право. Москва : Норма, 2007. 816 с.
9. Теорія держави і права : підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2014. 368 с.
10. Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та

- ін. ; за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2014. 368 с.
11. Крестовська Н.М., Матвеєва Л.М. Теорія держави і права : підручник. *Практикум. Тести* : підручник. Київ : Юріком Інтер, 2015. 584 с.
12. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 3-тє видання. Київ : Алерта, 2012. 524 с.
13. Кізь С. Недоліки адміністративно-правового законодавства, що негативно позначаються на діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 1. С. 63–73.
14. Галюк Р. Співвідношення системи права та системи законодавства. *Юридичний вісник*. 2014. № 5. С. 194–198.
15. Рассолов М. М. Проблемы теории государства и права : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция». Москва : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. 413 с.
16. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред.. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2016. 392 с.

Holovko K. Theoretical fundamentals of the systematization of the administrative legislation of Ukraine

When studying the systems of branch legislation, the question inevitably arises whether this system is based on the system of sources of the relevant branch of law or not. From this point of view, administrative legislation is no exception. That is why the study of systematization of administrative legislation should be based on the analysis of administrative law of a particular country and the system of its sources.

In this context, it should be emphasized that the purpose of the article is to systematize the administrative legislation of Ukraine, ie the focus is on the systematization of the external form of law. If the systematization actions affect the improvement of the system of internal law, it will be an additional positive effect of the proposed measures to further improve the system of administrative legislation of Ukraine.

It is worth noting that today scholars who write not about the systematization of law, but about the systematization of legislation, make up the majority, despite the widespread rejection of the ideology of positivism.

However, in the context of studying the prospects of systematization of administrative legislation, in almost all cases the method of abstraction in relation to the doctrine of natural law should be consciously applied, focusing on positivism.

When dealing with the legal system, scholars often operate with such structural units as industries, institutions and norms, while when studying the legal system, they turn to such structural units as constitutions, codes, laws, and so on.

Legal theorists explain the close connection between the legal system and the legal system as follows: the legal system and the legal system represent two sides, two aspects of the same phenomenon – law.

The application of the concept of "legislation" in a broad sense, ie not only as a set of laws of Ukraine, raises the question of defining the range of regulations that will be covered by this concept. After all, there are many cases when the concepts of "regulatory system" and "legislation" are identified. This is hardly true (for example, it is hardly appropriate to pay equal attention to laws and bylaws). This is where the prospects for further research in this direction are seen – for example, how the systematization of administrative legislation of Ukraine can help solve this problem.

Key words: *administrative legislation, administrative law, systematization of legislation, systematization of law, legislation.*

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.6>

О. О. Єрмак

кандидат економічних наук

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Статтю присвячено дослідженню конституційних засад, захисту державних службовців правоохоронних органів. Встановлено, що питання захисту державних службовців правоохоронних органів Конституцією України окремо не врегульовано, що негативно відображається на захисті правового статусу державних службовців загалом, а також тих, які проходять службу в правоохоронних органах зокрема, оскільки дає можливість законодавцю вносити зміни до законів та нормативно-правових актів, якими часто звужуються права та гарантії державних службовців правоохоронної сфери.

Доведено, що Конституцією України визначено перелік питань, які визначаються виключно законами України, до яких серед іншого належать: 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; 2) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, освіти, культури та охорони здоров'я; 3) засади митної справи; 4) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; 5) організація і діяльність прокуратури, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; 6) основи національної безпеки, організації Збройних сил України і забезпечення громадського порядку; 7) засади цивільно-правової відповідальності; 8) діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них тощо.

Вказано, що більшість положень Основного Закону опосередковано врегульовують права та обов'язки державних службовців правоохоронних органів та є загальними. Запропоновано за характером дії конституційні положення, якими опосередковано врегульовані права та обов'язки державних службовців правоохоронних органів, систематизувати на дві основні групи: 1) конституційні положення, якими встановлено відповідні гарантії та регламентовані права: ті, що впливають із трудового права; ті, що впливають із житлового права; ті, що стосуються медичного та соціального забезпечення; 2) конституційні положення, які мають обмежувальний характер.

Звернуто увагу на відсутність у національному законодавстві значення терміна «конституційні засади захисту державних службовців правоохоронних органів». Запропоноване авторське визначення поняття «конституційні засади захисту державних службовців правоохоронних органів» як сукупність норм Конституції України, дія яких прямо або опосередковано спрямована на захист прав та гарантій державних службовців правоохоронних органів.

Ключові слова: державний службовець, правоохоронний орган, конституційні засади, захист, права, обов'язки, гарантії, правовий статус.

Постановка проблеми. Підняття рівня довіри українців до державних органів різних сфер залишається для України вже багато років недосяжною ціллю. З цією метою видається необхідним дослідження конституційних засад захисту державних службовців правоохоронних органів, адже від ступеня соціально-правового становища працівника

бюджетної сфери буде залежати зрештою його бажання працювати на благо держави, йти на ризики, сумлінно та самовіддано виконувати обов'язки, що ввірені державою.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженням питань, пов'язаних із конституційними засадами захисту окремих суб'єктів адміністративного права, займалися

такі науковці, як: В.Б. Авер'янов, Н.О. Армаш, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Н.І. Білак, О.О. Губанов, Т.О. Гуржій, Є.В. Додін, Д.С. Каблов, С.Ф. Константінов, Л.В. Крупнова, У.І. Ляхович, І.В. Петрішак, В.В. Прокопенко та інші.

Однак питання конституційних засад захисту державних службовців правоохоронних органів залишено поза увагою науковців.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження конституційних засад захисту державних службовців правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Конституція України (далі – КУ, Конституція) є Основним Законом держави, норми якого регулюють усі найважливіші сфери суспільного життя. При цьому аналіз положень Конституції дає підстави стверджувати, що питання захисту державних службовців правоохоронних органів ними окремо не врегульоване. Така ситуація негативно відображається на захисті правового статусу державних службовців загалом, а також тих, які проходять службу в правоохоронних органах зокрема, оскільки дає можливість законодавцю вносити зміни до законів та нормативно-правових актів, якими часто звужуються права та гарантії державних службовців правоохоронної сфери. До прикладу, така ситуація мала місце із зменшенням пенсійного забезпечення, відміни надбавок за науковий ступінь та знання іноземної мови, позбавлення роботодавця обов'язку пропонувати посаду у разі скорочення та враховувати переважне право працівника, погоджувати звільнення з профспілковими органами та ін.

Одночасно можна говорити, що Конституція все-таки містить незначну кількість положень, якими врегульовано окремі аспекти правового статусу державного службовця та працівника правоохоронного органу. До прикладу, ст. 17 КУ, якою передбачено, що держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей; ст. 38 Конституції, якою визначено *право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади*, зміст якого проявляється у

користуванні громадянами рівним правом доступу до державної служби [1].

У Рішенні Конституційного Суду № 7-рп/99 від 06.07.1999 р. надано офіційне тлумачення положення ч. 1 ст. 38 Конституції України, згідно з яким суд дійшов серед іншого висновків, що ця норма, згідно з якою громадяни мають право *«вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»*, в контексті положень ч. 2 ст. 78 КУ треба розуміти так, що громадянину України надано право вільно бути обраним до будь-якого органу державної влади, зокрема до Верховної Ради України, до органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою, але реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови [2].

Окрім цього, слід відзначити, що КУ визначено перелік питань, які визначаються виключно законами України, до яких серед іншого належать: 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; 2) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, освіти, культури і охорони здоров'я; 3) засади митної справи; 4) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; 5) організація і діяльність прокуратури, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; 6) основи національної безпеки, організації Збройних сил України і забезпечення громадського порядку; 7) засади цивільно-правової відповідальності; 8) діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них тощо.

Більшість положень КУ опосередковано врегульовують права та обов'язки державних службовців правоохоронних органів та є загальними. При цьому за характером дії їх можна систематизувати на декілька груп.

До **першої групи** пропонуємо віднести конституційні положення, якими встановлено відповідні гарантії та регламентовані права. При цьому вважаємо за доцільне здійснення їх градації на підгрупи за відповідними напрямками регулювання суспільних відносин. До прикладу, першу підгрупу положень КУ, якими опосередковано визначені права державних службовців правоохоронних органів, становлять ті, що впливають із трудового права, до прикладу:

- право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно вибирає або на яку вільно погоджується (ст. 43 КУ);
- створення державою умов для повного здійснення громадянами права на працю (ст. 43 КУ);
- гарантування рівних можливостей у виборі професії та роду трудової діяльності (ст. 43 КУ);
- право знати свої права і обов'язки (ст. 57 КУ);
- реалізація програм підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб (ст. 43 КУ);
- неприпустимість використання примусової праці (ст. 43 КУ);
- право кожного на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом (ст. 43 КУ);
- неприпустимість використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах (ст. 43 КУ);
- гарантування громадянам захисту від незаконного звільнення (ст. 43 КУ);
- захист права на своєчасне одержання винагороди за працю (ст. 43 КУ);
- право працюючих на відпочинок, яке забезпечується, з одного боку, наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки, встановленням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час, а з іншого – визначенням законом максимальної тривалості робочого часу, мінімальної тривалості відпочинку та оплачуваної щорічної відпустки, вихідних та святкових днів, а також інших умов здійснення цього права (ст. 45 КУ) та ін.

Другу підгрупу положень КУ, якими опосередковано визначені права державних службовців правоохоронних органів, становлять ті, що впливають із житлового права, до прикладу:

- право на житло, яке полягає у створенні державою умов, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду (ст. 47 КУ);
 - право отримання громадянами, які потребують соціального захисту, житла державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону (ст. 47 КУ).
- До третьої підгрупи положень КУ, якими опосередковано визначені права державних службовців правоохоронних органів, можна віднести ті, що стосуються медичного та соціального забезпечення, до прикладу:

- право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49 КУ);
- право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, яке гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (ст. 46 КУ).

До **другої групи** пропонуємо віднести конституційні положення, які мають обмежувальний характер, до прикладу:

- органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6 КУ);
- підприємницька діяльність посадових і службових осіб органів державної влади обмежується законом (ст. 42 КУ) [1].

Вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що такий перелік не є вичерпним. До прикладу, можна навести право на особисту безпеку. З цього приводу буде

доречним посилання на висновки, зроблені І.В. Петрішак. Так, автор вказує, що конституційні гарантії державного захисту у вигляді забезпечення особистої безпеки, на відміну від державних заходів захисту, закріплених у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [3], поширюються виключно на суддів та членів їхніх сімей, категорія «працівники суду та члени їхніх сімей» під такий правовий захист, згідно з положеннями Основного Закону, не підпадає. Окрім цього, на думку автора, не зовсім коректно використано термін «особиста безпека», яка є лише окремим елементом категорії «державного захисту». У зв'язку з чим науковець пропонує внести відповідні зміни до ст. 126 Конституції України та Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [4, с. 109].

Окрім цього, слід зазначити, що у національному законодавстві відсутнє значення терміна «конституційні засади захисту державних службовців правоохоронних органів». При цьому в окремих нормативно-правових актах трапляється термін «захист», що використовується у різних значеннях залежно від сфери відносин, зокрема, як: вид адвокатської діяльності, що полягає у забезпеченні захисту прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого [5]; як функція управління, яка ініціює дії, спрямовані на усунення небезпеки, пов'язаної з виникненням визначеної події, умови або обставин, та/або заходи, спрямовані на запобігання виникненню можливої небезпеки [6] та ін.

У розумінні З.Д. Чуйко державним захистом є створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантування чого-небудь; захист, охорона кого-небудь або чого-небудь від небезпеки; надання (постачання) чогось кимось у достатній кількості, створення всіх необхідних умов для здійснення чогось, гарантування чогось [7, с. 85].

Із урахуванням зазначеного пропонуємо під конституційними засадами захисту державних службовців правоохоронних органів розуміти сукупність норм Консти-

туції України, дія яких прямо або опосередковано спрямована на захист прав та гарантій державних службовців правоохоронних органів.

Висновки. Проведене дослідження дає змогу дійти висновків, що більшість норм Конституції України лише опосередковано регулюють питання конституційних засад захисту державних службовців та правоохоронних органів, зокрема, в частині охорони прав на відпочинок, на рівний доступ до служби в державних органах та ін. І лише незначна частина статей Основного Закону безпосередньо врегульовує питання державного захисту державних службовців та працівників правоохоронних органів.

Тож видається за необхідне більш детальне закладення в положеннях Конституції України основних засад здійснення захисту державних службовців та працівників правоохоронних органів, що сприятиме утвердженню сталого правового статусу цих категорій працівників та унеможливить звуження прав та гарантій.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР2. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) : Рішення Конституційного Суду України № 7-рп/99 від 06.07.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99#Text>.
3. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.
4. Петрішак І.В. Конституційні гарантії державного захисту працівників суду і правоохоронних органів і їхніх близьких родичів. *Право і суспільство*. 2020. № 6-2 частина 2.

URL: http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2020/6-2_2020/part_2/18.pdf.

5. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17/ed20200703#Text>.

6. Про затвердження Вимог з ядерної та радіаційної безпеки до інформаційних

та керуючих систем, важливих для безпеки атомних станцій : наказ Держатомрегулювання від 22.07.2015 р. № 140. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0954-15/ed20200109#n835>.

7. Чуйко З.Д. Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 8. С. 85.

Yermak O. Constitutional principles of protection of civil servants of law enforcement bodies

The article is devoted to the study of constitutional principles, protection of civil servants of law enforcement bodies. It is established that the Constitution of Ukraine doesn't individually regulate the protection of civil servants of law enforcement bodies that adversely affects the security of the legal status of civil servants in general and those who serve in law enforcement agencies in particular, as it allows the legislator to amend laws and normative legal acts, which often reduce the rights and guarantees of civil servants in the law enforcement realm.

It is proved that the Constitution of Ukraine defines a list of matters that are determined exclusively by the laws of Ukraine, which include, inter alia: 1) human and civil rights and freedoms, guarantees of these rights and freedoms; basic responsibilities of a citizen; 2) fundamentals of social protection, forms and types of pension support; principles of regulation of labour and employment, education, culture and health care; 3) customs principles; 4) organization and activity of executive bodies, bases of civil service; 5) organization and activity of prosecutor's office, bodies of pre-trial investigation, penitentiary bodies and institutions; 6) fundamentals of national security, organization of the Armed Forces of Ukraine and maintenance of public order; 7) fundamentals of civil liability; 8) acts which are crimes, administrative or disciplinary offenses, and ensuing responsibility, etc.

It is stated that most provisions of the Basic Law indirectly regulate the rights and responsibilities of law enforcement officials and are general. The author proposes to systematize the constitutional provisions, which indirectly regulate the rights and responsibilities of civil servants of law enforcement agencies, into groups: 1) constitutional provisions which establish appropriate guarantees and regulate the rights: arising from labour law; arising from housing law; relating to medical and social security; 2) constitutional provisions which have restrictive nature.

Attention is drawn to the fact that national legislation lacks the definition of the term "constitutional principles of protection of civil servants of law enforcement bodies". The author puts forward his definition of the concept of constitutional principles of protection of civil servants of law enforcement bodies as a set of rules of the Constitution of Ukraine, the action of which is directly or indirectly aimed at protecting the rights and guarantees of civil servants of law enforcement bodies.

Key words: *civil servant, law enforcement body, constitutional principles, protection, rights, responsibilities, guarantees, legal status.*

УДК 342.95: 35.078.18

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.7>**О. В. Лавренчук**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету**В. В. Тильчик**доктор юридичних наук, доцент,
начальник кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

САНКЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ: ПРОБЛЕМИ ЗМІСТОВОГО НАПОВНЕННЯ ТА КАТЕГОРІАЛЬНОГО ВИЗНАЧЕННЯ

У роботі досліджено коло проблем, які заважають використовувати термін «адміністративна санкція» на теоретичному та практичному рівнях, а також визначено місце поняття «адміністративна санкція» у категоріальному апараті адміністративного права. З'ясовано, що до проблем, які заважають використовувати термін «адміністративна санкція» на теоретичному та практичному рівнях, належать: 1) відсутність комплексних наукових праць, які би пропонували науково обґрунтовану і внутрішньоузгоджену систему санкцій, що закріплюються нормами адміністративного права; 2) безвідповідальне використання в національному законодавстві термінології, яка продовжує створювати умови для безсистемного сприйняття науковцями, юристами, суб'єктами правозастосування та пересічними громадянами поняття «адміністративні санкції». Доведено, що у разі визначення загальної системи санкцій, які передбачені нормами адміністративного права, необхідно враховувати, по-перше, той факт, що терміном «адміністративні санкції» не охоплюється весь спектр санкцій, які закріплює адміністративне законодавство, по-друге, поліструктурність адміністративного права, яке регулює управлінські, публічно-сервісні та правоохоронні відносини, по-третє, симбіоз в адміністративному праві матеріальних, процедурних і процесуальних норм. Запропоновано розрізняти поняття «санкції, які передбачені нормами адміністративного права» та «адміністративні санкції». Перше поняття охоплює своїм змістом як адміністративні санкції, так і дисциплінарні санкції, які передбачаються нормами адміністративного права для державних та муніципальних службовців. Аргументовано думку, що в теорії адміністративного права окремо слід виділяти систему матеріальних, процедурних і процесуальних санкцій, враховуючи при цьому специфіку правовідносин, в яких ці санкції реалізуються (у сфері публічного управління, публічно-сервісній чи правоохоронній сферах). Зауважено, що слід чітко відмежовувати адміністративні санкції від заходів адміністративного попередження як виду заходів адміністративного примусу, які: а) застосовуються до осіб, що є законослухняними і ніяких порушень не вчиняли; б) метою їх застосовування є відвернення можливих шкідливих наслідків для окремої особи, суспільства чи держави; в) зазвичай позбавлені індивідуального характеру; г) часто оформлені не у вигляді правових обмежень, а у вигляді додаткових правових вимог; г) правовою підставою їх застосування є не вчинення протиправного діяння, а загальна вимога чинного законодавства до конкретної правової ситуації.

Ключові слова: санкції в адміністративному праві, адміністративні санкції, матеріальні санкції, процедурні санкції, процесуальні санкції, заходи адміністративного примусу.

Постановка проблеми. В науці адміністративного права та процесу санкції у їх первинному вигляді майже не досліджува-

лись ні в радянський період розвитку юридичної науки, ні в роки незалежності України. Терміни «санкція» та «адміністративна

санкція» з успіхом замінювалися іншими спорідненими категоріями (наприклад, «заходи адміністративного примусу», «заходи адміністративної відповідальності», «адміністративні стягнення» та ін.), які частково давали уявлення про передбачені нормами адміністративного права негативні наслідки, що настають за порушення вимог національного законодавства, але розмивали зміст категорії «санкція». Тому в науковій літературі можна знайти безліч наукових концепцій та авторських підходів до визначення і класифікації заходів адміністративного примусу і лише поодинокі праці, які присвячені безпосередньо змісту, видам та визначенню адміністративних санкцій.

Зазначені обставини свідчать про актуальність теми статті та про необхідність проведення подальших досліджень з питань уточнення змістового наповнення санкцій в адміністративному праві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання визначення змісту і системи санкцій в адміністративному праві розглядали у своїх наукових працях М.В. Джафарова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.І. Миколенко, О.С. Петренко та ін.

Однак у вітчизняній юриспруденції вкрай мало ґрунтовних досліджень, присвячених власне правовій природі санкцій в адміністративному праві. Переконані, що такі дослідження мають бути складником реформування адміністративного права, адже до його завдань належить не тільки забезпечення прав та свобод людини і громадянина у публічно-правовій сфері відносин, а й охорона та захист таких прав, у тому числі за допомогою адміністративних санкцій, які закріплені в чинному законодавстві та застосовуються в повсякденному житті суб'єктами правозастосування.

Постановка завдання. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

1. Дослідити коло проблем, які заважають використовувати термін «адміністративна санкція» на теоретичному та практичному рівнях.

2. Визначити місце поняття «адміністративна санкція» у категоріальному апараті адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Класичним постулатом теорії держави та права у разі визначення структури норми права є те, що така структура складається із трьох елементів – гіпотези, диспозиції та санкції, де остання визначається як негативні наслідки, які передбачені національним законодавством за невиконання диспозиції [1, с. 142–144; 2, с. 197–198]. Такий підхід до визначення правової санкції є задовільним та прийнятним лише на рівні теорії права і виключно стосовно структури норми права. Якщо ж звернутися до проблематики правових санкцій у більшості галузевих юридичних наук (зокрема, у конституційному, цивільному, кримінальному праві), то виявиться, що виникає необхідність або диференціації цього поняття на велику кількість менших за змістом понять, або необхідність чіткого відмежування правової санкції від поняття, яке частково підпадає під її ознаки, але не є за своєю суттю санкцією.

Наприклад, необхідність диференціації поняття «санкція» на велику кількість менших за змістом понять виникає в межах науки кримінального права. Чинний КК України закріплює такі види кримінальних санкцій: 1) покарання (ст. 50 КК України); 2) обмежувальні заходи (ст. 91-1 КК України); 3) заходи медичного характеру (ст. 92 КК України); 4) примусове лікування (ст. 96 КК України); 5) спеціальна конфіскація (ст. 96-1 КК України); 6) заходи кримінально-правового характеру, що застосовуються до юридичних осіб (96-6 КК України); 7) примусові заходи виховного характеру, які застосовуються до неповнолітніх (ст. 105 КК України).

По-перше, звертає на себе увагу той факт, що кримінальне законодавство для визначення видів кримінальних санкцій не використовує термін «санкція», а оперує терміном «заходи кримінально-правового характеру», який позбавлений власного науково виваженого змістового наповнення. Навіть визначення покарання дається шляхом використання терміна «захід примусу» (ст. 50 КК України). Пояснюється такий стан речей тим, що поняття «санкція» в кримінальному законодавстві використовується в іншому значенні – як елемент

структури статей Особливої частини КК України. Тому нормативно-правовий акт переповнений термінами «санкції статті» та «санкції частини статті». Тобто термін «санкція» в науці кримінального права має структурно-функціональне значення і позбавлений змістового науково-методологічного призначення.

По-друге, наука кримінального права поступово втрачає ту термінологічну системність, яка завжди їй була притаманна. Це яскраво видно за співвідношенням між собою в КК України понять «кримінальна санкція», «заходи кримінального примусу» та «заходи кримінально-правового характеру». Тобто нормативна база не дає чіткого співвідношення цих понять, а теорія кримінального права представлена у двох варіантах: а) уникає змістового співвідношення запропонованих понять, зосереджуючись на характеристиці виключно одного виду кримінальних санкцій; б) пропонує окремі авторські концепції, які з різних причин не можна віднести до положень доктрини кримінального права.

Подібна ситуація склалась і в межах теорії конституційного права, адже представники цієї науки почали доводити існування конституційної відповідальності, так і не розібравшись з поняттям «конституційна санкція». Своєю чергою відбулося ототожнення понять «конституційна санкція» та «заходи конституційної відповідальності», поняття ж «заходи конституційного примусу» взагалі відсутнє в категоріальному апараті конституційного права.

Наведені вище приклади з теорій кримінального і конституційного права показують, що, по-перше, питання визначення змісту санкцій має загальногалузевий характер, по-друге, проблеми, що притаманні окремим галузям права, набувають свого прояву і в межах науки адміністративного права та процесу.

Адміністративне законодавство закріплює велику кількість санкцій, що вимагає від теорії адміністративного права, по-перше, здійснити диференціацію адміністративних санкцій за чіткими науково обґрунтованими критеріями, по-друге, провести розмежування споріднених, але різних за змістовим наповненням

понять, зокрема, «адміністративні санкції», «заходи адміністративного примусу», «заходи адміністративної відповідальності», «заходи забезпечення позову» та ін.

Виконання цих завдань ускладнюється тим, що адміністративне право є поліструктурною галуззю права, яка регулює широкий спектр управлінських, публічно-сервісних та правоохоронних відносин. Кожна сфера перелічених відносин має у адміністративно-правовому регулюванні свою специфіку, яка набуває прояву і у правових санкціях. Наприклад, у сфері управлінських відносин адміністративне право встановлює систему дисциплінарних санкцій, що застосовуються до державних та муніципальних службовців. Особливість цих санкцій у тому, що вони є одним із видів санкцій, які передбачені нормами адміністративного права. Разом із тим специфіка застосування дисциплінарних санкцій не дозволяє їх розглядати як вид більш загального поняття «адміністративні санкції». Тобто виникає необхідність розмежування в теорії адміністративного права двох понять: а) санкції, які передбачені нормами адміністративного права; б) адміністративні санкції. Перше поняття є узагальнюючим для дисциплінарних та адміністративних санкцій, тоді як поняття «адміністративні санкції» не включає до свого змісту санкції дисциплінарного характеру, що застосовуються до державних та муніципальних службовців.

Публічно-сервісні відносини, як правило, регулюються нормами адміністративного права, які не встановлюють специфічних санкцій, адже їх основне призначення – передбачити підстави звернення особи до суб'єкта владних повноважень з приводу надання такій особі публічної послуги (адміністративної, соціальної, інформаційної тощо) та закріпити процедуру розгляду звернення і вирішення адміністративної справи. Разом із тим положення проекту Закону «Про адміністративну процедуру» від 14.05.2020 року свідчать про те, що адміністративні санкції можуть бути передбачені і в сфері публічно-сервісних відносин. Зокрема, ст. 90 законопроекту передбачає такі види заходів примусового виконання адміністративного акта, як:

а) виконання дій за рахунок зобов'язаної особи – адресата адміністративного акта; б) грошове стягнення; в) безпосередній примус у порядку, визначеному законами [3, ст. 90].

Цікаво, що проект Закону «Про адміністративну процедуру» пропонує перелік адміністративних санкцій, але не відповідає на питання: як вони співвідносяться з іншими адміністративними санкціями та яке місце посідають у системі адміністративних санкцій. Незрозумілою залишається їх правова природа, адже:

– вони не є заходами адміністративної відповідальності (підставою їх застосування не є вчинення адміністративного правопорушення);

– вони не є заходами адміністративного процесуального примусу (нині в теорії адміністративного права відбулося розмежування понять «судовий адміністративний процес» та «адміністративна процедура», а тому процесуальний примус здійснюється виключно в межах адміністративного судочинства);

– вони частково підпадають під ознаки такої групи заходів адміністративного примусу, як «заходи припинення», але це припущення потребує додаткової виваженої аргументації в науковій літературі.

Отже, прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» не тільки не вирішить наявних складних питань адміністративного права у сфері визначення системи адміністративних санкцій, а й підкине додаткові, що ускладнить розв'язання цієї важкої для адміністративної науки проблеми.

Якщо взяти до уваги правоохоронні відносини, які регламентуються нормами адміністративного права, то помітимо, що ця сфера правовідносин перевантажена різноманітними адміністративними санкціями, які не завжди узгоджені між собою. Наприклад, КУпАП передбачає такі види санкцій: а) адміністративні стягнення (ст. 24 КУпАП); б) заходи впливу, які застосовуються до неповнолітніх (ст. 24-1 КУпАП); в) направлення на проходження програми для особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі (ст. 39-1 КУпАП); г) покладення обов'язку відшкодувати заподіяну шкоду

(ст. 40 КУпАП); г) доставлення порушника для складання протоколу про адміністративне правопорушення (ст. 259 КУпАП); г) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (ст. 260 КУпАП).

Як і у разі з кримінальним законодавством КУпАП не пропонує узгодженої системи санкцій, а розташовує їх за невідомими критеріями у різних розділах, главах і статтях нормативно-правового акта. Наприклад, яка правова природа у такої адміністративної санкції, як направлення на проходження програми для особи, що вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі? На нашу думку, цей вид санкції можна було б віднести до видів заходів адміністративної відповідальності, які, окрім цього, включають до своєї системи адміністративні стягнення, покладення обов'язку відшкодувати заподіяну шкоду і заходи впливу, які застосовуються до неповнолітніх. Подібні думки висловлював у своїх публікаціях О.І. Миколенко, який пропонував поняття «заходи адміністративної відповідальності» не ототожнювати з адміністративними стягненнями, а розглядати їх більш змістовно, включаючи до їх складу адміністративні стягнення, які застосовуються до юридичних осіб, та заходи впливу, які застосовуються до неповнолітніх [4, с. 10]. На жаль, подібні думки є поодинокими в науковій літературі. Більшість науковців концентрують свою увагу на якомусь одному виді адміністративних санкцій, які закріплені в КУпАП, і досліджують їх, зокрема:

– досліджуються адміністративні стягнення (К.О. Алімов, Ю.Х. Куразов і ін.);

– вивчаються заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (Д.Ф. Бортняк, Н.А. Галабурда, А.В. Столітній і ін.);

– аналізуються заходи впливу, які застосовуються до неповнолітніх (І.П. Багаденко, Ю.І. Ковальчук, О.Л. Чернецький і ін.);

– доводиться адміністративно-правова природа обов'язку правопорушника відшкодувати заподіяну шкоду (О.І. Миколенко, М.Р. Сиротак і ін.).

Проблема визначення системи адміністративних санкцій зумовлена і тим, що

адміністративне право є симбіозом матеріальних, процедурних і процесуальних норм, а тому доречно було б говорити не просто про загальну систему адміністративних санкцій, які представлені у всіх трьох частинах адміністративного права (матеріальній, процедурній та процесуальній), а й окремо про системи санкцій матеріального, процедурного і процесуального адміністративного права. Наприклад, адміністративні стягнення, які закріплені у ст. 24 КУпАП, є яскравим прикладом так званих матеріальних адміністративних санкцій. Якщо провадження у справах про адміністративні правопорушення розглядати як вид адміністративної процедури (ця думка є спірною в науковій літературі, але достатньою мірою поширеною та аргументованою), то прикладом процедурної санкції є відсторонення водія від управління транспортним засобом (ст. 266 КУпАП). Своєю чергою санкції, які передбачені у ст. 145 КАС України (попередження, видалення із залу судового засідання, тимчасове вилучення доказів для дослідження судом, привід, штраф), є яскравим прикладом процесуальних адміністративних санкцій.

Отже, в адміністративному праві у разі визначення загальної системи санкцій, що передбачені нормами адміністративного права, необхідно враховувати, по-перше, той факт, що терміном «адміністративні санкції» не охоплюється весь спектр санкцій, які закріплює адміністративне законодавство, по-друге, поліструктурність адміністративного права, яке регулює управлінські, публічно-сервісні та правоохоронні відносини; по-третє, симбіоз в адміністративному праві матеріальних, процедурних і процесуальних норм.

На початку наукової статті зверталась увага на те, що вирішення проблеми визначення системи санкцій, які регламентуються нормами адміністративного права, вимагає від науковців не тільки обґрунтованої диференціації таких санкцій, а й чіткого їх відмежування від інших споріднених понять, які за своєю суттю не є санкціями. Наприклад, в адміністративному праві багато уваги приділяється системі заходів адміністративного примусу, серед елементів якого виділяють заходи

попередження. Ці заходи характеризуються тим, що, по-перше, застосовуються в тому числі і до осіб, які є законослухняними і ніяких порушень не вчиняли, по-друге, метою їх застосовування є відвернення шкідливих наслідків, які за певних обставин можуть настати для окремої особи, суспільства чи держави. Заходи адміністративного попередження не є правовими санкціями, адже зазвичай позбавлені індивідуального характеру (наприклад, встановлення карантину, перекриття проїзду транспорту і ін.), іноді оформлені не у вигляді правових обмежень, а у вигляді додаткових правових вимог (митний контроль, перевірка документів у місцях пропуску та ін.), правовою підставою їх застосовування є загальна вимога чинного законодавства до конкретної правової ситуації, а не вчинення суб'єктом протиправного діяння. Таким чином, поняття «адміністративні санкції» та «заходи адміністративного примусу» лише частково збігаються між собою, адже заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності, які входять до структури заходів адміністративного примусу, одночасно є і адміністративними санкціями, тоді як заходи адміністративного попередження, будучи заходами адміністративного примусу, не є адміністративними санкціями.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Серед проблем, які заважають використовувати термін «адміністративна санкція» на теоретичному та практичному рівнях, слід виділити такі як: 1) відсутність комплексних наукових праць, які б пропонували науково обґрунтовану і внутрішньоузгоджену систему санкцій, які закріплюються нормами адміністративного права; 2) безвідповідальне використання в національному законодавстві термінології, яка продовжує створювати умови для безсистемного сприйняття науковцями, юристами, суб'єктами правозастосування та пересічними громадянами поняття «адміністративні санкції».

У разі визначення загальної системи санкцій, що передбачені нормами адміністративного права, необхідно враховувати, по-перше, той факт, що терміном «адміністративні санкції» не охоплюється

весь спектр санкцій, які закріплює адміністративне законодавство, по-друге, поліструктурність адміністративного права, яке регулює управлінські, публічно-сервісні та правоохоронні відносини; по-третє, симбіоз в адміністративному праві матеріальних, процедурних і процесуальних норм.

У зв'язку з цим пропонується розрізнити поняття «санкції, які передбачені нормами адміністративного права» та «адміністративні санкції». Перші охоплюють своїм змістом як адміністративні санкції, так і дисциплінарні санкції, які передбачаються нормами адміністративного права для державних та муніципальних службовців.

Окремо слід виділяти систему матеріальних, процедурних і процесуальних санкцій, враховуючи при цьому специфіку правовідносин, в яких ці санкції реалізуються (у сфері публічного управління, публічно-сервісній чи правоохоронній сферах).

Слід чітко відмежовувати адміністративні санкції від заходів адміністративного попередження як виду заходів адміністративного примусу, які: а) застосовуються до осіб, які є законслухняними і ніяких пору-

шень не вчиняли; б) метою їх застосовування є відвернення можливих шкідливих наслідків для окремої особи, суспільства чи держави; в) зазвичай позбавлені індивідуального характеру; г) часто оформлені не у вигляді правових обмежень, а у вигляді додаткових правових вимог; г) правовою підставою їх застосування є не вчинення протиправного діяння, а загальна вимога чинного законодавства до конкретної правової ситуації.

Список використаної літератури:

1. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави та права : навчальний посібник. Київ : Юрисконсульт, 2006. 355 с.
2. Теорія держави і права : підручник / А.С. Васильєв, І.В. Борщевський, В.В. Іванов, І.С. Кантафарова та ін. Харків : Одиссей, 2007. 448 с.
3. Про адміністративну процедуру : проект Закону від 14.05.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834.
4. Миколенко О.І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність : навчальний посібник. Харків : Одиссей, 2010. 368 с.

Lavrenchuk O., Tylchuk V. Sanctions in administrative law: issues of details and definition

The article studies a range of problems which impede to use the term "administrative sanction" at the theoretical and practical levels and identifies the position of the concept "administrative sanction" within the framework of concepts and categories of administrative law. It is established that the problems which impede the use of the term "administrative sanction" at the theoretical and practical levels are as follows: 1) the lack of comprehensive scientific works which would provide a scientifically sound and internally agreed system of sanctions, which are enshrined by the rules of administrative law; 2) irresponsible use in the national legislation of terminology which keeps creating create conditions for inconsistent perception of the concept "administrative sanctions" by scientists, lawyers, law enforcement agencies and ordinary citizens. It is proved that when determining the general system of sanctions provided by the norms of administrative law, it is necessary to take into account, first, the fact that the term "administrative sanctions" does not cover the entire range of sanctions enshrined in administrative law; second, polystructural nature of administrative law which regulates administrative, public-service and law enforcement relations; third, the symbiosis of substantive, process and procedural rules in administrative law. The author proposes to distinguish the concepts of "sanctions provided by the rules of administrative law" and "administrative sanctions". The former concept embraces both administrative sanctions and disciplinary sanctions provided by the norms of administrative law for civil and municipal employees. It is justified the viewpoint that in theory of administrative law, one should separate the system of material, procedural and process sanctions, taking into account the specifics of the legal relations in which these sanctions are implemented (public administration, public service or law enforcement realms). The author notes that it is crucial to draw a clear line between administrative sanctions and administrative preventing means as a type of administrative coercive means which: a) are applied towards persons who are law-abiding and have not committed any violations; b) the purpose of their application is to

prevent possible harmful consequences for an individual, society or state; c) usually don't have individual character; d) often shaped not as legal restrictions but as additional legal requirements; e) the legal basis for their application is not the commission of an illegal act but the general requirement of current legislation to a specific legal situation.

Key words: *sanctions in administrative law, administrative sanctions, financial sanctions, procedural sanctions, process sanctions, measures of administrative coercion.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.8>

М. М. Малетич

кандидат юридичних наук

ФОРМУВАННЯ ГЛОБАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ

У статті розглянуто сучасні підходи зарубіжних дослідників до формування глобальних стандартів для національних адміністративних проваджень, привернуто увагу до необхідності уніфікованої реалізації політик на національному та регіональному рівнях, що може досягатися і завдяки глобальним інструментам формування політик і їх впровадження в діяльності публічних адміністрацій європейських держав.

Охарактеризовано сучасні глобальні стандарти для адміністративних проваджень, у яких уніфіковано вимоги до належного процесу, що зумовлює ціннісні та функціональні засади реалізації компетенції адміністративних органів на усіх рівнях правового регулювання та забезпечує формування спільних засад реалізації та захисту прав учасників адміністративних проваджень.

Автором розглянуто засади формування глобального регуляторного режиму, його інструментів і характеристики формування глобальних стандартів для національних адміністративних проваджень. Розглянуто загальні засади формування уявлень у вітчизняній доктрині адміністративного права та галузі адміністративного права про сучасні глобальні стандарти, які мають важливе значення для взаємодії національних адміністративних органів у вертикальних глобальних і європейських адміністративних провадженнях. Зроблено висновок про необхідність дослідження форм та інструментів глобального регуляторного режиму у вертикальних європейських адміністративних провадженнях, що дозволяє створити передумови для запровадження спільних європейських засад регулювання означених безспірних проваджень в Україні з урахуванням позитивного європейського досвіду.

Ключові слова: *європейські адміністративні провадження, регуляторний режим, вертикальні адміністративні провадження, Європейська Комісія, адміністративне право, глобальні стандарти адміністративних проваджень.*

Постановка проблеми. Актуальність формування глобальних стандартів для національних адміністративних проваджень понад десять років збирає міжнародні наукові конференції в усьому світі та спрямовує наукові пошуки зарубіжних і вітчизняних учених, привертає увагу урядовців, державних службовців до проблем взаємодії національних адміністративних органів у глобальних системах [1–3] та доцільності вивчення й імплементації сучасних режимів означеної взаємодії.

Метою статті є висвітлення сучасних підходів зарубіжних і вітчизняних дослідників до формування глобального регуляторного режиму, його інструментів і характеристика формування глобальних стандартів для національних адміністративних проваджень. Завданнями

статті виступають: формування уявлень у вітчизняній доктрині адміністративного права та галузі адміністративного права про сучасні глобальні стандарти, що мають важливе значення для взаємодії національних адміністративних органів у вертикальних глобальних і європейських адміністративних провадженнях, розвиток їх змісту та залучення до національних стандартів адміністративних проваджень; характеристика підходів зарубіжних вчених до розуміння поняття глобального регуляторного режиму та його інструментів у вертикальних управлінських відносинах глобального масштабу. Серед наступних напрямів наукових розвідок слід виокремити проблематику модернізації функцій адміністративної процедури у глобальному контексті, що сприятиме

уніфікації надання адміністративних послуг у транскордонній взаємодії національних адміністрацій, у т. ч. України.

Виклад основного матеріалу. Розвиток адміністративно-правового регулювання та формування політик на різних рівнях становить постійний науковий інтерес для вчених і дослідників, які досліджують можливості створення спільних засад адміністративної діяльності, не втручаючись у визначену законом компетенцію національних адміністративних органів. Подвійна складність такого завдання пов'язана з тим, що питання визначення функцій, компетенції, стандартів діяльності адміністративних органів відносяться традиційно до виключної компетенції держави, її парламенту, уряду.

З огляду на це інтереси міжнародних корпорацій, транснаціональних адміністрацій потребують лобювання на національному рівні через міжнародно-правові документи, обов'язкові та переважно рекомендаційні за своїм змістом, для виконання державами-членами провідних регіональних і світових організацій. Тобто завдяки високому міжнародному авторитету діяльності міжнародних і регіональних організацій досягається ефект добровільного виконання визначених на міжнародному рівні найважливіших вимог, стандартів діяльності для адміністративних органів. Перелік таких стандартів досі формується, проте вже зараз можна стверджувати, що вимоги належного процесу, належної процедури, прозорості, відповідальності, пропорційності, участі громадськості набувають рис глобальних стандартів.

У вітчизняній доктрині адміністративного права розвиток глобальних стандартів урядування, адміністративної діяльності знаходиться під особливою увагою вчених різних галузей правового знання, як конституціоналістів, так і адміністративістів, а також дослідників проблем європейської інтеграції, впровадження належного урядування, належної адміністрації та взаємодії означених вимог на глобальному та національному рівнях.

Формування сучасних вимог до сучасних стандартів адміністративної діяльності було визнано важливою складовою частиною розвитку галузі адміністратив-

ного права України у працях В.Б. Авер'янова [1–3], Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, І.А. Грицяка, П.В. Діхтієвського, Р.А. Калюжного, А.В. Кірмача, В.К. Колпакова [5], Т.О. Коломоець [4], Є.Б. Кубка, Р.О. Куйбіди, Д.М. Лук'янця, В.П. Перепелюка, О.О. Соколенко, В.П. Тимощука, Г.Й Ткач, А.М. Школика та інших вчених.

Що ж стосується формування змісту, значення, специфіки впливу глобальних стандартів адміністративних проваджень, то вони залишаються малодослідженими у вітчизняній фаховій літературі [6–7], тому за мету нами визначено характеристику змісту та співвідношення національних, європейських і глобальних стандартів адміністративної діяльності, виокремлення найважливіших проблем їх застосування в діяльності національних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в контексті виконання глобальних політик, актів нормативного характеру, щодо який досягнутий консенсус на найвищому міжнародному рівні для цілей забезпечення сталого розвитку, протидії викликам порушення прав людини, подолання бідності, голоду, дискримінації, у т. ч. щодо доступу до публічних, зокрема адміністративних, послуг.

«Сучасні тенденції демократичної трансформації галузі адміністративного права зумовлюють необхідність вироблення концептуальних підходів до оновлення системи принципів адміністративного права України з урахуванням принципів адміністративного права глобального, наднаціонального та локального рівнів, що були вироблені європейською адміністративно-правовою доктриною внаслідок поглиблення європейських інтеграційних процесів і європейської адміністративної конвергенції, формування єдиного правового й адміністративного простору, уніфікації правового регулювання ключових адміністративно-правових інститутів із метою забезпечення однакового застосування *acquis communautaire* й ефективної реалізації та захисту прав громадян, що виступає невід'ємною умовою виконання Копенгагенських і Мадридських критеріїв вступу до Європейського Союзу» [3]. Слід погодитися з висловленим твердженням і продовжити погляди зазначеного автора

у глобальному контексті формування стандартів адміністративних проваджень, що набуває вагомого значення для встановлення справедливого правопорядку та процесуальних засад його реалізації у чинному законодавстві України, удосконалення правозастосовної практики юрисдикційних органів, розвитку правотворчої діяльності з урахуванням центральних стандартів реалізації адміністративних проваджень.

У проаналізованих працях зарубіжних вчених С. Батіні, Ф. Бігнамі, А. Богданді, С. Касіса, Н. Кірша, П. Піконе, М. Фромонта, Ю. Шварце та багатьох інших встановлені важливі правила формування обов'язкових стандартів, що імперативно впливають на вертикальну та горизонтальну взаємодію адміністративних органів національного, регіонального та наднаціонального рівнів. У їхніх працях описані приклади європейських вертикальних і горизонтальних адміністративних проваджень, специфічних за своїм змістом, спрямованістю й особливостями суб'єктного складу учасників аналізованих адміністративних проваджень.

Згадані правила формування глобальних стандартів адміністративних проваджень також обґрунтовані у працях С. Касіса, котрий зазначив, що національні адміністрації діють відповідно до конституції та законів країни, а стандарти глобального рівня виконуються ними завдяки високому авторитету міжнародних, європейських регіональних організацій, які, хоча і не є державними органами, проте завдяки досягнутим компромісам, домовленостям на глобальному рівні забезпечують можливість і доцільність виконання на всіх нижче підпорядкованих рівнях центральних, ключових по своїй суті вимог, критеріїв, стандартів адміністративної діяльності та, зокрема, адміністративних проваджень спірного та безспірного характеру.

У всесвітньо відомій публікації С. Касіса «Глобальні стандарти для національної адміністративної процедури» вчений обґрунтував два основні підходи до формування глобальних стандартів адміністративної діяльності: по-перше, це національний правовий механізм і його удосконалення з урахуванням нових

положень уніфікованого характеру, визнані парламентами й урядами країн як обов'язкові до виконання; по-друге, це міжнародний правовий механізм, завдяки якому важливі критерії, стандарти, правила, практики, принципи отримують обґрунтування та, хоч і мають офіційно рекомендаційний характер, проте здебільшого виконуються добровільно на національному рівні усіма адміністративними органами для збереження свого міжнародного впливу, залученості у світові процеси формування глобального правопорядку. Вчений зазначає, що «державам заборонено приймати свавільні рішення, дискримінувати своїми рішеннями учасників адміністративних проваджень, вони зобов'язані дотримуватися принципу належного процесу» [8].

Завдяки описаному вище механізму проникнення глобального стандарту як обов'язкового у національний правопорядок принцип належного процесу дозволяє протидіяти випадкам необґрунтованої дискримінації як у країні, так і на міжнародному рівні. Для України розвиток засад належного процесу має важливе значення з огляду на практично мізерну імплементацію антидискримінаційних вимог, заходів в адміністративному законодавстві, яке потребує оновлення з урахуванням глобальних і європейських стандартів адміністративних проваджень.

Окремо слід зазначити і про доцільність впровадження сформованих на глобальному рівні правових принципів, вимог найбільш загального характеру, що дозволяють створити правовий простір на основі дотримання вимог верховенства права, пропорційності, рівності, недискримінації, справедливості, законності тощо. Зазначені мегапринципи зазвичай наявні у національних правопорядках, однак їх значення може спотворюватися, обмежуватися відповідно до пріоритетів діяльності парламенту, уряду, проте їх власне значення у світовому та європейському контекстах залишаються живими концептуальними правовими вимогами, критеріями, що дозволяють оскаржити можливі зловживання владою, повноваженнями всупереч балансу інтересів у публічно-правовій сфері.

Загальна сукупність глобальних стандартів адміністративних проваджень може бути представлена у поділі на дві основні групи значень: матеріальні та процесуальні [7–11]. Матеріальні глобальні стандарти адміністративних проваджень формуються виходячи з матеріальних за своєю природою цілей і завдань, критеріїв розвитку суспільства, які за своїм значенням відповідають глобальним політикам розвитку світу. Процедурні глобальні стандарти адміністративних проваджень закріплюються переважно на національному рівні як шляхом прийняття спеціальних законів щодо засад реалізації адміністративних проваджень, зокрема такі приклади наявні у сучасних європейських країнах як акти загального характеру, схвалені національним парламентом. Процедурні глобальні стандарти адміністративних проваджень можуть формуватися на національному рівні та внаслідок судової практики національних судів, Європейського суду з прав людини, Суду Європейського Союзу тощо.

Таким чином, слід погодитися з висловленою С. Касісом думкою про те, що «глобальні процесуальні стандарти переважно стосуються сфери торгівлі та надання послуг. Не можна вважати, що відкриття національних кордонів засобами глобального права та подолання процесуальних обмежень було викликано інтересами багатонаціональних корпорацій і найбільш розвинених націй. Скоріше вимоги верховенства права та принципу участі, прозорості, належного процесу, судового перегляду, що найбільше розвинулися в національних правопорядках, дозволили сформувати «правила гри», які не завжди задовольняють інтереси їхніх підписантів» [8]. Автор говорить про формування «глобального регуляторного режиму», який характеризується постійно встановленими правилами й ефективними диверсифікованими інструментами означеної системи.

Характеризуючи ознаки цієї системи, С. Касіс уточнює, що глобальний регуляторний режим можна розкрити через такі основні елементи: 1) встановлення регулювання міжнародними договорами та регулюванням вторинних джерел, зокрема комітетами та міжнародними орга-

нізаціями; 2) домовленості між авторами регуляторних актів і національними адміністративними органами, що підтверджують згоду на їх виконання; 3) дезінтеграцію країн і появу нових країн без значного впливу, що потребують тісної співпраці з міжнародними організаціями [8].

В аналізованій системі формуються вертикальні та горизонтальні міжнародні, європейські та інтегровані національні адміністративні провадження відповідно до основних видів управлінських відносин (вертикальних, горизонтальних, реордінційних), а також можуть встановлюватися нові види адміністративних проваджень, що стосуються підвищення вимог належного урядування щодо участі громадян у державному управлінні та прийнятті суспільно значущих рішень.

Висновки і пропозиції. Формування глобальних стандартів адміністративних проваджень відбувається на глобальному, європейському та національному рівні у межах двох основних підходів до встановлення їх імперативності або рекомендаційного характеру для ведення діяльності національними адміністраціями у визначених сферах, до яких пріоритетно належать питання торгівлі та надання послуг у глобальному контексті.

Встановлено перелік найважливіших процесуальних критеріїв, стандартів, вимог, які дозволяють встановити глобальний регуляторний режим і відповідні інструменти регуляторного впливу. Сформульовано пропозиції щодо розуміння їх значення для розвитку уявлень про глобальні стандарти адміністративних проваджень.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 12.
2. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. Київ : Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 2. Особлива частина / ред. кол. : В.Б. Авер'янов та ін. Київ : Юридична думка, 2005. 624 с.
4. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія,

- досвід та практика реалізації : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 43 с.
5. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2005. 37 с.
6. Касараба Ю.Я. Адміністративно-правове забезпечення впровадження міжнародно-правових стандартів у діяльність органів міліції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2009. 18 с.
7. Barnes J. Towards a third generation of administrative procedures. 2016. Conference paper on Comparative administrative law. April 29–30,2016.
8. Cassese S. Administrative law in a supranational context: European administrative law. URL: www.its.law.nyu.edu.
9. Chiti E. Administrative proceedings involving European agencies. URL: [http:// law.duke.edu/journals/lcp](http://law.duke.edu/journals/lcp).
10. European governance. A White paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. Brussels, 25.07.2001. P.8.
11. Franchini C. European principles governing national administrative proceedings. *Law and contemporary problems*. 2004. Vol. 68. P. 183–196.
-

Maletych M. Development of global standards for national administrative proceedings

In this article author's reviewed modern approaches of foreign scientists to development of global standards for national administrative proceedings, as well as has drawn attention towards the necessity to unification of the policies realization both at national and global levels, that might be achieved due to global instruments of policies development and their implementation in the activities of public administrations of European states.

Author's generalized modern global standards for administrative proceedings, that have united unified demands to due process, that influenced values and functional grounds of realization of the competence of administrative bodies at all levels of legal regulation, that forms necessary grounds for development of common grounds of realization and protection of rights granted to the participants of administrative proceedings.

Here've been discussed general grounds of development of global regulatory regime, it's instruments and characteristics for development of global standards of national administrative proceedings. As well as reviewed general grounds for development of regulatory regime, its instruments and characteristics for national administrative proceedings. Author's developed general grounds of development of appropriate approaches in domestic doctrine of administrative law and branch of administrative law, the modern global standards, that have important role for counter-action of national administrative bodies in vertical global and European administrative proceedings.

Key words: *European administrative proceedings, regulatory regime, vertical administrative proceedings, European Commission, administrative law, global standards of administrative proceedings.*

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.9>**К. А. Мякота**

аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Інституту економіки та права
Класичного приватного університету

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ВАЛЮТНОГО НАГЛЯДУ НА ШЛЯХУ ДО ВАЛЮТНОЇ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ ТА ПЕРЕХОДУ ДО ВІЛЬНОГО РУХУ КАПІТАЛУ

21 червня 2018 р. був прийнятий Закон України «Про валюту і валютні операції». Цей Закон замінив собою розгалужену систему нормативно-правових актів, яка існувала раніше, ставши центром такого регулювання. Втратили чинність Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» № 15-93 від 19 лютого 1993 р., Закон України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті» № 185/94-ВР від 23 вересня 1994 р., а також низка інших підзаконних нормативно-правових актів із питань платіжної дисципліни, повернення в Україну валютних цінностей тощо.

Варто зазначити, що внесення принципових змін у систему валютного регулювання було запланованим та очікуваним кроком, продиктованим вимогами Європейського Союзу, які були висунуті раніше. Підписана Угода про асоціацію між Україною та ЄС вимагала адаптації українського законодавства до Директиви Ради ЄС 88/361/ЄЕС «Щодо імплементації ст. 67 Договору» від 24 червня 1988 р. (вільний рух капіталу) та має на меті зняття будь-яких заборон в обмеженні руху капіталу, що здійснюється між громадянами, які постійно проживають у державах-членах.

Закон України «Про валюту і валютні операції» декларує значну лібералізацію валютних операцій і руху капіталу.

Одним із пріоритетних напрямів наукового пошуку в галузі фінансового права сьогодні є дослідження проблем сфери повноважень державних органів у сфері валютного нагляду.

Так, автором у статті визначено головні органи валютного нагляду та їхні ключові повноваження у сфері валютних правовідносин. Також автором визначено, що головним органом у сфері валютного нагляду є Національний банк України, який разом із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, не тільки «наглядає» за дотриманням вимог валютного законодавства суб'єктами валютних правовідносин, а й вирішує в одноособовому порядку, чи стійкий фінансовий стан відповідної банківської системи, чи існують обставини, які загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи країни та ін. Наголошено на тому, що за нинішніх умов вкрай необхідним і важливим є делегування повноважень, а не одноособове прийняття рішень.

Ключові слова: валютні правовідносини, валютний нагляд, повноваження, відповідальність, лібералізація, валютне законодавство, делегування, орган нагляду, суб'єкт правовідносин.

Постановка проблеми. Підписана Угода про асоціацію між Україною та ЄС вимагає адаптації українського законодавства до Директиви Ради ЄС 88/361/ЄЕС «Щодо імплементації ст. 67 Договору» від 24 червня 1988 р. (вільний рух капіталу) та має на меті зняття будь-яких заборон в обмеженні руху капіталу, що здійснюється між громадянами, які постійно проживають у державах-членах.

Закон України «Про валюту і валютні операції» декларує значну лібералізацію валютних операцій і руху капіталу.

Кінцева мета Національного банку (і вимог ЄС) – зняття всіх наявних обмежень і перехід до режиму вільного руху капіталу, який стане підґрунтям для полегшення ведення бізнесу й інвестиційного клімату в Україні, припливу іноземного капіталу, стійкого економічного зростання.

Водночас зняття всіх наявних обмежень і перехід до вільного руху капіталу залежить від Національного банку України відповідно до «нового валютного законодавства», тож автор вирішив за необхідне визначити, які повноваження є в органів державної влади у сфері валютного нагляду, чи впливають ці повноваження на обраний шлях лібералізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемним питанням застосування відповідальності за порушення валютного законодавства, повноваженням органів державної влади у сфері валютних правовідносин присвятили свої праці багато науковців: О.В. Боришкевич, С.Я. Боринець, О.І. Бутук, В.К. Васенко, Г.В. Веріга, О.В. Дзюблюк, Ж.В. Завальна, О.І. Кабанець, Є.В. Карманов, В.Д. Кольга, О.А. Костюченко, С.В. Науменкова, А.Й. Іванський, О.П. Орлюк, Л.А. Савченко та ін.

Мета статті – визначити ключові повноваження органів валютного нагляду, умови, що впливають на зняття всіх наявних обмежень і перехід до вільного руху капіталу, та довести необхідність делегування повноважень у сфері валютного нагляду.

Виклад основного матеріалу. Головним елементом правових відносин виступають учасники цих відносин – суб'єкти, за якими держава визнає згідно із приписами правових норм можливість бути носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків.

Одним із пріоритетних напрямів наукового пошуку в галузі фінансового права сьогодні є дослідження проблем сфери повноважень державних органів у сфері валютного нагляду. Так, безперечно, нині в Україні створено систему державних органів, які наділені відповідними повноваженнями щодо здійснення заходів стосовно перевірки дотримання валютного законодавства, проте, на нашу думку, повноваження деяких органів у законодавстві України є досить розмитими, а в деяких випадках – зосередженими в межах повноважень одного органу.

В Україні нормативно-правовим актом, який визначає правові засади здійснення валютних операцій, валютного регулювання та валютного нагляду, права й

обов'язки суб'єктів валютних операцій і уповноважених установ і встановлює відповідальність за порушення ними валютного законодавства, є Закон України «Про валюту і валютні операції» [1].

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про валюту і валютні операції» валютний нагляд в Україні здійснюється органами валютного нагляду й агентами валютного нагляду з урахуванням ризик-орієнтованого підходу без втручання у відповідні валютні операції та діяльність суб'єктів таких операцій, крім випадків запобігання агентами валютного нагляду проведенню валютних операцій, що не відповідають вимогам валютного законодавства [1].

Органами нагляду згідно із зазначеним вищезакономом: Національний банк України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, які в межах своєї компетенції здійснюють нагляд за дотриманням резидентами та нерезидентами валютного законодавства.

У свою чергу, Національний банк України у визначеному ним порядку здійснює валютний нагляд за уповноваженими установами («уповноважена установа» – банк, філія іноземного банку, небанківська фінансова установа, оператор поштової зв'язки, який (яка) отримав (отримала) банківську ліцензію або ліцензію (пп. 9 п. 2 Постанови № 13) [2]. Уповноважені установи є агентами валютного нагляду, підзвітними Національному банку України (ч. 7 ст. 11 Закону України «Про валюту і валютні операції»).

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, здійснює валютний нагляд за дотриманням резидентами (крім уповноважених установ) і нерезидентами вимог валютного законодавства.

Заходи валютного нагляду за дотриманням суб'єктами господарської діяльності вимог валютного законодавства здійснюються центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну податкову політику відповідно до положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [4].

Тобто Національний банк України здійснює валютний нагляд за уповноваженими

установами, а державний орган, що реалізує державну податкову і митну політику, здійснює валютний нагляд за дотриманням резидентами та нерезидентами (крім уповноважених установ) вимог валютного законодавства.

За ч. 9 ст. 11 Закону України «Про валюту і валютні операції» у разі виявлення порушень валютного законодавства органи валютного нагляду мають право вимагати від агентів валютного нагляду та інших осіб, які є об'єктом таких перевірок і допустили такі порушення, дотримання вимог валютного законодавства та застосовувати заходи впливу, передбачені законом [1]. Тобто цією статтею фактично визначаються правові наслідки здійснення валютного нагляду органами валютного нагляду.

Види відповідальності чітко прописані у ст. 14 Закону України «Про валюту і валютні операції», у ч. 2 якої зазначено, що Національний банк України має право адекватно вчиненому порушенню застосувати до уповноважених установ заходи впливу.

Вважаємо, що в українському законодавстві не можна використовувати таких слів, як «адекватно» (більш того, тлумачити його як «юридичний термін»), бо коли розмір буде визначати державний орган, на його фіскальний підхід, із великою часткою ймовірності важко буде говорити про «принцип справедливості» (з боку суб'єкта-правопорушника).

Цікавим є зміст ст. 7 прим. 1 Закону України «Про Національний банк України» [5] за якою Національний банк України за наявності ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, виникнення обставин, що загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи країни, має право визначати тимчасові особливості регулювання та нагляду за банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України, у т. ч. особливості підтримання ліквідності банків, застосування економічних нормативів, формування та використання резервів для відшкодування можливих втрат за активними операціями банків, запроваджувати обмеження на їхню діяльність, у т. ч. обмежувати або забороняти видачу коштів із поточних і

вкладних (депозитних) рахунків фізичних і юридичних осіб, а також обмежувати або тимчасово забороняти проведення валютних операцій на території України, зокрема операцій із вивезення, переказування і пересилання за межі України валютних цінностей, однак такі умови запровадження заходів захисту, як наявність: «нестійкого фінансового стану банківської системи», «значного тиску на платіжний баланс України», «виникнення обставин, що загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи держави» не мають належного нормативного навантаження та за практичного застосування можуть трактуватися неоднозначно. Крім того, неясно, яка процедура ухвалення НБУ відповідних рішень, їх доведення до учасників валютного ринку.

Більш того, виходячи зі змісту ст. 12 Закону України «Про валюту і валютні операції» у разі необхідності прийняття заходів захисту (за наявності перелічених обставин) всі рішення приймаються внутрішніми органами Національного банку України – чи то Радою, чи то Правлінням. Законодавець вимагає від Національного банку України виключно звіт, який має бути оприлюднений на сторінках офіційного інтернет-представництва Національного банку України протягом календарного місяця, а вже протягом трьох місяців він все ж таки подається до відповідного комітету Верховної Ради України. Про процедуру оскарження відповідного ухваленого рішення у законі не йдеться.

Тобто нова система валютного регулювання залишає Національному банку право запроваджувати заходи захисту у сфері валютних операцій у разі виникнення обставин, що загрожують стабільності фінансової системи. Зокрема, це може бути регулювання обов'язкового продажу частини валютних надходжень і граничних строків розрахунків за операціями експорту-імпорту, запровадження лімітів на здійснення окремих валютних операцій, встановлення правил здійснення операцій, пов'язаних із рухом капіталу [2].

Дорожня карта валютної лібералізації, розроблена Національним банком разом з експертами Міжнародного валютного фонду, передбачає покрокове зняття усіх

валютних обмежень відповідно до темпів поліпшення макроекономічних умов в Україні, а також прийняття низки законів, спрямованих на підвищення якості регулювання небанківського фінансового ринку (законопроект про «спліт», реєстраційний номер 2413а) [6] і попередження непродуктивного впливу капіталу із країни (законопроект щодо протидії BEPS «Про імплементацію Плану протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування», оприлюднений Національним банком України та Міністерством фінансів України) [7].

Таким чином, скасування валютних обмежень насамперед передуватиме оцінка Національним банком таких макроекономічних індикаторів, як темпи зростання ВВП, динаміка інфляції, стан валютного ринку, фінансова стабільність, ситуація на зовнішніх ринках тощо. Водночас валютна лібералізація не має часових рамок. Відповідно, чим швидше наставатимуть сприятливі макроекономічні та фінансові умови, тим швидше Національний банк прибиратиме обмеження на валютному ринку, і навпаки.

Як вбачається із запровадженого шляху, кінцева мета Національного банку – зняття всіх наявних обмежень і перехід до режиму вільного руху капіталу, який стане підґрунтям для полегшення ведення бізнесу й інвестиційного клімату в Україні, припливу іноземного капіталу, стійкого економічного зростання.

Висновки і пропозиції. У рамках нової системи валютного регулювання Національний банк здійснює перехід від системи тотального валютного контролю за кожною операцією до валютного нагляду, побудованого за принципом «більше ризиків – більше уваги, менше ризиків – менше уваги».

Загалом Закон «Про валюту і валютні операції» створює передумови для значної лібералізації валютного регулювання. Водночас він містить головним чином лише рамкові норми, практична реалізація яких залежить від Національного банку України.

Окрім того, як вбачається із вищевикладеного, головним органом у сфері валютного нагляду – є Національний банк Укра-

їни, який разом із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, не тільки «наглядає» за дотриманням вимог валютного законодавства суб'єктами валютних правовідносин, а й вирішує в одноособовому порядку, чи стійкий фінансовий стан відповідної банківської системи, чи існують обставини, які загрожують стабільності банківської та/або фінансової системи країни та ін.

Більш того, повне скасування валютних обмежень в Україні залежить також від Національного банку України, оскільки відповідно до запровадженого плану тільки його оцінка макроекономічних індикаторів призведе до прийняття такого рішення. Водночас наголошуємо на тому, що валютна лібералізація не має чітких часових рамок.

Звісно, як говорив А.В. Емелін [8, с. 45], певний відокремлений статус органів державного управління валютними правовідносинами є очевидним, оскільки ці учасники виступають у ролі владних суб'єктів і, звісно, мають встановлені повноваження у будь-якій сфері правовідносин, проте насамперед ми повинні спиратися на законодавство, у якому чітко визначені повноваження органів валютного нагляду, і тут ми вбачаємо майже одноособову владу.

На наш погляд, за нинішніх умов необхідне делегування повноважень, а не одноособне прийняття рішень і зосередження влади в межах одного державного органу. Насамперед це необхідно для прийняття справедливих рішень і для зняття всіх валютних обмежень на шляху до лібералізації.

Список використаної літератури:

1. Про валюту і валютні операції : Закон України від 21 червня 2018 р., № 2473-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19>.
2. Про затвердження Положення про валютний нагляд: Постанова правління НБУ від 3 січня 2019 р. № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013500-19>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської

- діяльності : Закон України від 05 квітня 2007 р. № 2473-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
5. Про національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#n161>.
 6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 20 липня 2015 р. № 2413а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56124.
 7. План дій BEPS. Або як протидіяти виведенню прибутку до «сприятливих» податкових юрисдикцій. URL: <https://kyiv.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/395333.html>.
 8. Емелин А.В. Валютное регулирование как экономико-правовой институт. *Финансы и бизнес*. 1998. № 1. С. 43–50.

Myakota K. Powers of currency supervision bodies on the way to currency liberalization and the transition to free movement of capital

On June 21, 2018, the Law of Ukraine "On Currency and Currency Transactions" was adopted. This law replaced the extensive system of regulations that existed before, becoming the center of such regulation. The Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the system of currency regulation and currency control" 9315 93 of 19.02.1993, the Law of Ukraine "On the procedure for settlements in foreign currency" № 185 / 94 of the Verkhovna Rada of 23.09.1994, as well as a number of other bylaws on payment discipline, return of currency values to Ukraine, etc.

It should be noted that the introduction of fundamental changes in the system of currency regulation was a planned and expected step, dictated by the requirements of the European Union, which were put forward earlier. The signed Association Agreement between Ukraine and the EU required the adaptation of Ukrainian legislation to the EU Council Directive 88/361 / EEC "Regarding the implementation of Art. 67 of the Treaty" of 24.06.1988 (free movement of capital) and aims to remove any prohibitions on restrictions on the movement of capital between citizens who permanently reside in the Member States.

The Law on Currency declares significant liberalization of foreign exchange transactions and capital movements.

One of the priority areas of scientific research in the field of financial law today is the study of the problems of the powers of state bodies in the field of currency supervision.

Thus, the author identifies the main bodies of currency supervision and their key powers in the field of currency relations. Also, this article defines the author as the main body in the field of currency supervision – is the National Bank of Ukraine, which together with the State Fiscal Service of Ukraine not only "supervises" compliance with currency legislation by subjects of currency relations, but also decides individually – or stable financial condition of the relevant banking system whether there are circumstances that threaten the stability of the banking and / or financial system of the country, etc. and it was emphasized that the current state of Ukraine's economy – delegation of authority rather than individual decision-making – is extremely necessary and important.

Key words: *currency legal relations, currency supervision, powers, responsibility, liberalization, currency legislation, delegation, supervisory body, subject of legal relations.*

.....

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

.....

УДК 343.97

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.10>

Н. М. Градецька

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри службово-бойового застосування Національної гвардії України
Київського факультету
Національної академії Національної гвардії України

О. І. Курило

старший викладач кафедри службово-бойового застосування
Національної гвардії України
Київського факультету
Національної академії Національної гвардії України

ГЛАМУРНИЙ КОНТЕНТ У СУЧАСНИХ ЗМІ ЯК КРИМІНОГЕННИЙ ФАКТОР

У статті розглянуто механізм впливу сучасних мас-медіа на злочинність. Констатовано, що засоби масової інформації, як і інші соціальні фактори, не можуть не впливати на стан злочинності в суспільстві.

Стверджується, що ЗМІ створюють характерні для сучасної масової культури особистісні взірці та норми поведінки, які впливають на їх ціннісні орієнтації й поведінку дітей та молоді. В результаті популяризації субкультури «гламуру» сучасні мас-медіа нав'язують певні стереотипи зовнішності і поведінки, культивують так зване «модне» споживання. Подібний контент часто використовується для маніпулювання суспільною свідомістю, розмиває ціннісні та моральні орієнтири у суспільстві і тим самим сприяє аморальному і криміногенному впливу на особистість.

Наголошується, що «гламуризацію» та «модне» споживання значно простіше нав'язати молоді, яка більш сприйнятлива до всього нового і не має чітких власних моральних цінностей. Зробити це просто, коли у молодих людей низький рівень освіти, обмежений світогляд, низька здатність зрозуміти і осмислювати те, що відбувається; відстоювати власні переконання та ідеали.

З'ясовано, що механізм криміногенного впливу ЗМІ на злочинність являє собою сукупність латентних (неусвідомлюваних особистістю) впливів, які спрямовані на емоційно-поведінковий та когнітивний стан людини і сприяють особистісній криміналізації і віктимізації, що за певних факторів (внутрішніх і зовнішніх) детермінує злочинну поведінку.

Гламурна субкультура як детермінанта злочинності полягає в тому, що вона, з одного боку, безпосередньо пов'язана і з індивідуальними особливостями людини, і з соціальними умовами її життя, одночасно істотно впливаючи на них; з іншого боку, створює благодатний ґрунт для злочинної поведінки і часто є його мотивом.

Також у статті розглянуто запобіжні можливості та антикриміногенний потенціал ЗМІ. Зазначено, що мас-медіа мають сприяти досягненню цілей кримінологічної безпеки: коли сенсаційність, рейтинговість та комерційний інтерес відходять на другий план, а домінуючою мотивацією стає запобігання злочинності.

Ключові слова: діти, злочинність, криміногенний вплив, молодь, моральні цінності, суспільство споживання.

Постановка проблеми. Сучасні медіа, представлені в різних варіантах технічного функціонування (телебачення, Інтернет, періодичні видання), являють собою один із соціальних інститутів, що тією чи іншою мірою виконують замовлення окремих соціальних груп щодо певного впливу на населення загалом, в тому числі й на окремі вікові та соціальні категорії.

Результатом дії інформації є ідеологічний, політичний, економічний або організаційний вплив на оцінки, думки і поведінку людей. Засоби масової комунікації є культурологічним феноменом та найрезультативнішим способом трансляції стандартів поведінки і поширення певних цінностей [1, с. 238].

Засоби масової інформації істотно сприяють засвоєнню людьми різного віку широкого спектра соціальних норм та формуванню у них ціннісних орієнтацій. ЗМІ створюють характерні для сучасної масової культури особистісні взірці та норми поведінки, які проєктуються на молодіжну субкультуру і привласнюються молодими людьми, впливають на їх моральні установки й прагнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У різні роки проблема взаємозв'язку ЗМІ і злочинності знаходила своє відображення у чисельних наукових працях учених-кримінологів, зокрема В.В. Голіни, Б.М. Головкина, Г.М. Горшенкова, В.М. Дрьоміна, А.Ф. Зелінського, М.В. Корнієнка, В.М. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнецової, А.Й. Міллера, Г.М. Мінковського, В.П. Рєвіна, А.В. Савченка, В.О. Тулякова, І.К. Туркевич, В.І. Шакуна, Г.Ф. Хохрякова, О.М. Яковлева та інших. Роль ЗМІ у формуванні злочинної поведінки, зокрема неповнолітніх та молоді, була розглянута в дослідженнях М.О. Д'ячкової, В.І. Галагана, О.І. Напиральської, О.І. Бугери. Віддаючи належне працям цих та інших учених, треба визнати, що проблема впливу ЗМІ на формування злочинної поведінки дітей та молоді досі лишається не розробленою.

Метою статті є дослідження криміногенного контенту субкультури «гламуру», під впливом якого відбувається формування злочинної поведінки дітей та молоді.

Виклад основного матеріалу. Питання кримінологічного значення ЗМІ не раз було об'єктом вивчення в численних філософських, соціологічних, психологічних, політичних, журналістських, юридичних дослідженнях.

ЗМІ, опосередковано впливаючи на медіа користувачів, здатні впливати на кримінологічну ситуацію в спільноті. Криміногенність ЗМІ зумовлена медіанасильством. Під ним, у широкому сенсі слова, слід розуміти інформаційно-психологічний вплив засобів масової інформації, що має деструктивний, антисуспільний, антиособистісний характер, що прямо або побічно зумовлює зміни соціальної поведінки, думки про навколишню дійсність, а також сприяє десенсибілізації особистості, її злочинній або віктимній поведінці [2, с. 148].

Створений в ЗМІ за останні десятиліття інформаційний контент має, скоріше, негативну, часом навіть криміногенну спрямованість. Натепер фахівці з проблем масової комунікації наділяють телебачення такими характеристиками: примітивізм, вульгаризація, одноманітність, відсутність історизму у відтворенні подій, деперсоналізація поведінки, стереотипність мислення героїв, спрощення змісту інформації, недиференційованість, грубість, упередженість під час оцінювання подій, сенсаційність і схематизм, потурання пристрастям і забобонам глядача [3, с. 18–19].

Така ситуація викликає занепокоєння, враховуючи, що у сучасному суспільстві спостерігається бездумне поглинання інформації. Стан медіа-грамотності та медіа-культури сучасної молоді визначено як незадовільний: попри тривалість безпосередніх контактів із ЗМІ, більшість молодих людей наперед не планують, що й коли вони будуть дивитися, не мають чітко визначених медійних уподобань, недооцінюють ступінь впливу мас-медіа на формування їх світосприйняття, не вміють критично оцінювати інформаційні повідомлення [4, с. 99].

За останні 15–20 років у нашій спільноті, і особливо в молодіжному середовищі, зникло прагнення до читання класичної літератури, впав рівень наукових досліджень, гуманітарної культури, поступово

притупляється потреба в надбанні знань і в духовно-естетичному збагаченні; впав престиж наукових професій, пізнавальної, творчої та інтелектуальної діяльності; спостерігається зневажливе ставлення до праці. Прослідковується тенденція до підміни загальнолюдських, духовних цінностей матеріальними. Особливу роль у зазначених негативних процесах відіграє «модне» споживання, що детерміноване масовою культурою та феноменом так званого гламуру.

Слово «гламур» походить або від англійського *glamour* (чарівність), або від французького *glamour* (яскравий, блискучий). Гламур – це сучасний сурогат поняття «вищий світ», або «розкіш». Термін «гламур» став дуже популярним у повсякденній мові і як естетичний феномен отримав оформлення в традиціях сучасної масової культури. Гламур – це матеріально орієнтований, корисливий погляд на життя, що зводить мотив і мету життєдіяльності до матеріальних благ незалежно від моральних наслідків цих прагнень, нівелює духовні пріоритети особистості.

На перший погляд ніяких соціально небезпечних, а тим більше криміногенних наслідків «гламуризація» суспільства за собою не тягне, але під час більш глибокого аналізу тенденцій зв'язок між ним і деформацією морально-нормативної системи особистості починає проявлятися.

Популяризація гламурного життя в ЗМІ часто використовується для маніпулювання суспільною свідомістю, розмиває ціннісні і моральні орієнтири у суспільстві і тим самим сприяє аморальному і криміногенному впливу на людей. Інтерес більшості сучасних молодих людей до життя фокусується вже не на творчості й культурних цінностях, а на бажанні отримувати задоволення – установці, закладеній мас-медіа на ранніх стадіях соціалізації, що позначається на життєвій позиції й способах досягнення мети. Це небезпечно не тільки тим, що культивування заможності та глянцу здатне детермінувати злочинність, але і тим, що несе в собі серйозну загрозу соціально-політичним і економічним засадам [5, с. 67–75].

Якщо для мас-медіа гламур – це рекламний і добре оплачуваний продукт, то для

його споживачів, особливо неповнолітніх, він стає зразком, еталоном благополуччя. Глянцеві видання, на відміну від серйозної літератури, – це готові упаковані продукти «фабричного» виробництва: не думай, не намагайся порівнювати та аналізувати. ЗМІ формують типового користувача наявними цінностями, благами та послугами. Сенсом життя такого індивіда стає споживання, використання наявних ресурсів, у цей час самореалізація, робота, навчання, підвищення кваліфікації відступають на другий план. Цінності такого суспільства заперечують необхідність всебічного розумового, морального й духовного розвитку людини, що призводить до зниження загального культурного рівня та деградації особистості [6, с. 80]. І якщо люди, які здобули якісну освіту й виховання, мають певний «імунітет» проти вульгарності та аморальності, то представники молодого покоління його не здобули й тому стають цариною, на якій можуть «щедро заколоситися елементи псевдокультури» [7, с. 68].

Прагнення до збагачення стає метою життя, що призводить до власного незадоволення та веде до глибинних депресивних станів в суспільстві. Як відомо, для позначення стану суспільства, за якого наступають дезінтеграція і розпад системи цінностей і норм, що гарантують громадський порядок, з огляду на розбіжності між потребами та інтересами частини його членів, з одного боку, і можливостями їх задоволення, з іншого, соціологами використовується термін «аномія». За таких обставин відбувається масове відчуження ключових суспільних цінностей, панує стан розгубленості, процвітають цинізм, нігілізм та аморальність [8, с. 86–89]. В умовах, коли держава свідомо відмежовується від розв'язання соціальних проблем, безнормність і девіантність стають типовим чинником. Такий соціум продукує прискорену криміналізацію всіх сфер суспільного життя [1, с. 239].

Відсутність вираженого негативного ставлення у ЗМІ до тих форм девіантної поведінки, які традиційно вважалися неприйнятними в моральному плані (проституція, відкрита розбещеність, наркоманія, сексуальні преверзії, агресія, злочинний спосіб

життя тощо), створюють враження про їхню природність та невідворотність. Як наслідок, відбувається необґрунтоване та потенційно небезпечне підвищення терпимості громадської думки до різного роду соціальних патологій [4, с. 124].

Серед детермінант злочинів проти власності ЗМІ посідають не останнє місце, коли культивують гламурну субкультуру. Злочинна поведінка і злочинність виявляються прийнятними в суспільстві, де панує мораль споживача, оскільки традиційна культура та мораль більше не здатні обслуговувати інтереси суспільства і заміщаються кримінальною субкультурою; формуються зовсім інші орієнтири, що спрямовані на задоволення потреб будь-яким доступним способом, незалежно від допустимості і правомірності. Відсутність чіткої системи соціальних та моральних норм відбивається в першу чергу на дітях та молоді, які, не маючи багатого життєвого досвіду, не володіючи достатньою моральною, волевою стійкістю, легко піддаються впливу спокус глянцевого образу і здатні заради досягнення бажаної мети стати на кримінальний шлях. Як наслідок – найбільш морально нестійкі в своєму пориванні до статків та безтурботного життя особи здатні переступити не тільки етичні, а й правові заборони. Прагнення заможності та бажання «жити красиво» можна реалізувати по-різному, однак серед таких людей це бажання часто реалізується за допомогою примітивної агресії, застосування насильства і в підсумку виражається в скоєнні корисливо-насильницьких злочинів [9, с. 76–81].

Гламурна субкультура як детермінанта злочинності полягає в тому, що вона, з одного боку, безпосередньо пов'язана і з індивідуальними особливостями людини, і з соціальними умовами її життя, одночасно істотно впливаючи на них; з іншого боку, створює благодатний ґрунт для злочинної поведінки і часто є її мотивом. Причому гламур може виступати в формі як причини (мотиву) вчинення злочину, так і умови (частіше відбувається перше). Кримінально-правова практика знає чимало прикладів. Найбільш простий і поширений – коли заворожена блиском розкішних образів (дорогих автомобілів, стиль-

них речей, коштовностей тощо), не маючи коштів придбати все це, людина скоює злочин: крадіжку, грабїж, розбій і навіть вбивство. У «гламурних» злочинців переважають такі потреби: отримання задоволення шляхом розваг; емоційне насичення психофізіологічних залежностей і шкідливих звичок; забезпечення побутового матеріального комфорту і розширення споживацьких можливостей; статусні потреби володіння престижним майном (стильними речами і модними аксесуарами); посісти більш високе місце у матеріальній стратифікації населення; домогтися визнання впливовості й авторитету серед оточення; підтримання високої самооцінки через самоствердження насильством.

Наявність закономірних зв'язків між кількістю й характером інформаційних потоків у мас-медіа зі стійкими змінами у свідомості та психіці осіб молодіжного віку, структурою й динамікою молодіжної злочинності свідчить про реальність впливу ЗМІ на формування поведінки молоді, зокрема злочинної. Але довести причинно-наслідковий зв'язок злочинності та масової комунікації вкрай важко, оскільки вона зачіпає підсвідомість людини, і саме в цьому прихована велика небезпека безлімітних та безконтрольних інформаційних потоків. Безпосередній вплив ЗМІ на злочинність можна констатувати лише у випадках вчинення злочинів наслідування, коли особа достеменно відтворює в житті побачене або прочитане, або коли сам винний вказує на прямий зв'язок між вчиненим злочином та отриманою інформацією.

Висновки і пропозиції. У державах розвинутої демократії загальноновизнано: дітей та молодь належить захищати від таких ЗМІ, які можуть негативно вплинути на процес їх соціального та морального становлення. Правові норми, спрямовані на зменшення негативного впливу мас-медіа на дітей та молодь, є невіддільним складником законодавства багатьох розвинутих держав. Актуальність зазначеного досвіду для України полягає у специфіці механізму впливу ЗМІ на людину, який не залежить від національних, мовних, статевих ознак. Отже, його можна успішно впроваджувати в запобіжну діяльність суб'єктів кримінологічної профілактики України [4, с. 167].

У процесі визначення заходів протидії негативному впливу ЗМІ на дітей та молодь в Україні можна зазначити, що ситуація, яка склалася в інформаційній сфері, потребує адекватного реагування державних і громадських структур. Діяльність ЗМІ може й не бути злочинною, але може стати фоновим явищем для вчинення злочинів, причиною делінквентної та девіантної поведінки, у зв'язку із чим існує необхідність дослідження проблеми криміногенності масово-комунікативного впливу на злочинність, зокрема молодіжну, і протидії їй через розробку й подальшу реалізацію комплексу запобіжних заходів.

Умовою ефективності протидії негативному впливу ЗМІ на молодь видається комплексний позитивний вплив на аудиторію. Правове виховання й правова пропаганда, упровадження курсів медіа-освіти, активізація роз'яснювальної роботи з батьками, оптимізація співробітництва ЗМІ з ОВС, підтримка держави у створенні якісних молодіжних телерадіопрограм і фільмів тощо сприятимуть змінам медійних уподобань сучасної молоді. Виходячи з того, що інформаційний продукт розробляється на підставі інтересів та попиту споживачів, ЗМІ змушені будуть переглянути свою інформаційну політику, відповідно, зменшиться і її негативний вплив [4, с. 156–159].

Антикриміногенний потенціал та превентивна функціональність ЗМІ має сприяти досягненню цілей кримінологічної безпеки, за якого сенсаційність, рейтинговість та комерційний інтерес відходять на другий план, а домінуючою мотивацією стає запобігання злочинності. Для подолання медійних дисфункцій та їх криміногенного впливу доцільним вбачається формування кримінологічної культури та медіа-грамотності населення, яка включає: здатність відбракування конкретних ЗМІ на предмет надійності, достовірності, незаангажованості інформації; здатність самостійного

осмислення інформації, надання їй оцінки та відфільтровування; здатність до усвідомленого вибору поведінки після сприйняття як криміногенної, так і антикриміногенної інформації [10, с. 181].

Список використаної літератури:

1. Дрьомін В.М. Особливості формування кримінальної субкультури. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 25. С. 498–503.
2. Булатецкий П.С. Влияние средств массовой информации на насильственную преступность (криминологический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Москва, 2013. 187 с.
3. Чорна Л. Сучасне телебачення та його вплив на внутрішній світ і поведінку людини. *Психолог*. 2003. № 46. С. 18–22.
4. Денисов С.Ф., Напиральська О.І. Формування злочинної поведінки молоді через засоби масової комунікації : монографія. Запоріжжя : КПУ, 2012. 535 с.
5. Яковлева Е.Л. Осмысление слова гламур и его рецепций в массовом сознании. *Философия и культура*. 2017. № 9. С. 67–75.
6. Космій О.М. Консюмеризм як чинник злочинності. *Науковий вісник Інституту кримінально-виконавчої служби*. 2014. № 1. С. 79–86.
7. Гордієнко К. Розвиток соціальної культури особистості в молодіжному середовищі. *Соціальна психологія*. 2006. № 3. С. 66–75.
8. Одайник Б.М. Моральність як об'єкт кримінально-правової охорони: питання змісту і структури. *Вісник Одеського національного університету*. 2009. Том 14. Випуск 1. С. 86–89.
9. Анисимов А.Г. Роль потребительской морали в механизме детерминации молодежной корыстно-насильственной преступности. *Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права*. 2010. № 2. С. 76–81.
10. Д'ячкова М.О. Засоби масової інформації як кримінологічний феномен : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Одеса, 2018. 207 с.

Gradetskaya N., Kurylo O. Glamor content in the modern media as a criminogenic factor

Today it is difficult to imagine the life of society without the media. They play an important role in meeting the needs of the masses for information, in establishing links between different regions of the world, in transferring knowledge and experience to the younger generation.

The article examines the mechanism of influence of modern mass media on crime. It is stated that modern mass media, like other social factors, influence the state of crime in society. Unfortunately, in modern society there is a thoughtless absorption of information. The state of media literacy and media culture of modern youth is defined as unsatisfactory.

In recent decades, the information environment (sphere) created by the mass media has, rather, a negative, sometimes even criminal orientation. It is argued that the media create norms of behavior that affect modern popular culture. The norms created by the media are appropriated by young people and affect their value orientations and behavior. Values and material goods disseminated by mass culture largely form a new identifying cultural model of the modern individual. As a result of the popularization of the "glamor" subculture, certain stereotypes are imposed, certain images are created, so-called "fashionable" consumption is cultivated. Such content is used to manipulate public consciousness, erodes value and moral guidelines in society, and thereby contributes to immoral and criminogenic impact on people. It is noted that "glamorization" and "morality" of the consumer is much easier to impose on young people. It is easy to do this when young people have a low level of education, limited intellect, lack the ability to understand and comprehend current events, to develop their own beliefs and ideals. The article also discusses the preventive capabilities and anti-criminogenic potential of modern media. It is indicated that the mass media should contribute to the achievement of the goals of criminological security of society, in which sensationalism, rating and commercial interest fade into the background, and crime prevention becomes the dominant motivation.

Key words: *crime, moral values, consumer society, criminogenic influence, youth, minors.*

УДК 343.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.11>

М. М. Рудик

кандидат юридичних наук,
викладач кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

В. В. Шаблистий

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри кримінального права та кримінології
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ХУЛІГАНСТВО, ПОВ'ЯЗАНЕ З ОПОРОМ ПРЕДСТАВНИКУ ВЛАДИ АБО ПРЕДСТАВНИКУ ГРОМАДСЬКОСТІ, ЯКИЙ ВИКОНУЄ ОБОВ'ЯЗКИ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ: ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Метою статті є опрацювання теорії кримінального права у частині відповідальності за хуліганство, пов'язане з опором представнику влади або представнику громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку, та внесення пропозицій щодо вдосконалення теоретичних положень у цьому секторі.

Для досягнення поставленої мети сформульовано та вирішено певні задачі. Проаналізовано історико-правовий розвиток кримінально-правових норм про відповідальність за хуліганство; визначено стан наукової розробленості проблеми кримінальної відповідальності за хуліганство, пов'язаного з опором представникові влади або представникові громадськості, котрий виконує обов'язки з охорони громадського порядку, чи іншим громадянам, які припиняли хуліганські дії; розкрито підстави криміналізації злочину, передбаченого ч. 3 ст. 296 КК України; проведено кримінально-правовий аналіз хуліганства, пов'язаного з опором представникові влади або представникові громадськості, що виконує обов'язки з охорони громадського порядку, чи іншим громадянам, які припиняли хуліганські дії; визначено критерії подібності та відмінності норми про відповідальність за таке хуліганство, із кримінально-правовими й адміністративно-правовими нормами, що спрямовані на захист громадського порядку, авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян; розкрито форми реалізації кримінальної відповідальності за злочин, передбачений ч. 3 ст. 296 КК України; розроблено пропозиції вдосконалення кримінального законодавства України та рекомендації щодо практичного застосування норм про відповідальність за хуліганство й окремих його видів [5, с. 124–140].

Зроблено висновок про те, що найпоширенішою формою реалізації кримінальної відповідальності за хуліганство, поєднане з опором представникові влади або представникові громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку, чи іншим громадянам, котрі припиняли хуліганські дії, є призначення позбавлення волі, від реального відбування якого хулігана звільняють на підставі ст. 75 КК України (так зване умовне засудження).

Ключові слова: хуліганські дії, кримінально-правові норми, охорона громадського порядку, кримінальна відповідальність, опір представникові влади.

Постановка проблеми. Кримінальне право відіграє важливу функцію у забезпеченні охорони суспільних відносин.

Для уникнення можливих зловживань при застосуванні до особи, яка порушила кримінально-правову заборону, заходів

впливу надзвичайно актуальними є такі законодавчі положення КК України. Перше полягає в тому, що для досягнень завдань, проголошених у ч. 1 ст. 1 КК України, тільки кримінальним законом встановлюється, які суспільно небезпечні діяння є злочинами та які покарання застосовуються до осіб, винних у їх вчиненні (ч. 2 ст. 1 КК України) [5, с. 124].

Друге впливає із першого та полягає в тому, що тільки КК України визначаються злочинність і караність діяння, а також інші кримінально-правові наслідки (ч. 3 ст. 3 КК України) [5, с. 124].

Кримінальний закон у ч. 1 ст. 50 визначає поняття покарання як захід примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого [5, с. 124].

Важливість наведених положень у т. ч. актуалізується метою (цілями) покарання, закріпленою у ч. 2 ст. 50 КК України. У зв'язку із цим вивчення правозастосовної практики по кожній статті Особливої частини кримінального закону для будь-якого дослідника повинно супроводжуватися детальним аналізом форм реалізації кримінальної відповідальності за злочини, що не виконують суто номінальну (представницьку) функцію (жодного разу не були застосовані). Лише після цього можна буде із впевненістю стверджувати про правильність чи помилковість рішення законодавця щодо того чи іншого виду покарання та його розміру в санкції конкретної кримінально-правової норми [5, с. 125–126].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості кримінальної відповідальності за хуліганство, пов'язане з опором представнику влади або представнику громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку, у своїх працях досліджували: В.В. Антипов [2, с. 26–98], І.Г. Богатирьов [3, с. 28–102], І.Й. Бойко [4, с. 260–346], Т.А. Денисова [7, с. 31–140], І.І. Карпец [8, с. 22–112], В.Т. Маляренко [12, с. 29–148], Ю.Б. Мельникова [13, с. 17–93], І.С. Ной [16, с. 113–137], Ю.А. Пономаренко [17, с. 263–312], О.П. Рябчинська

[18, с. 398–445], М.І. Хавронюк [19, с. 401–414], М.Д. Шаргородський [20, с. 26–98] та ін.

Мета статті. Внаслідок подій на території України, зокрема воєнних дій, протягом останніх років поширилося хуліганство, пов'язане з опором представнику влади або представнику громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку (ч. 3 ст. 296 КК України). Серед громадськості дедалі частіше спостерігається нетерпимість щодо порушень прав інших громадян і намагання їх зупинити.

Виклад основного матеріалу. Саме події останніх років провокують необхідність запровадження нових реформ у соціумі, зокрема у сфері кримінального права. За втіленням таких реформ уважно стежать міжнародні організації та світові лідери.

За вчинення хуліганства, поєднаного з опором представнику влади або представнику громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку, визначено покарання – від двох до п'яти років позбавлення волі.

Узагальнюючи судову практику прийняття рішень по справах, порушених за ознаками злочину, відповідальність за який передбачена ч. 3 ст. 296 КК України (без врахування хуліганства, вчиненого раніше засудженими за нього), стверджуємо, що найчастіше суди призначають особі, визнаній винуватою у вчиненні хуліганства, поєднаного з опором представникові влади або представникові громадськості, котрий виконує обов'язки з охорони громадського порядку, чи іншим громадянам, які припиняли хуліганські дії, позбавлення волі на строк від двох до трьох років, але застосовують положення ст. 75 КК України та звільняють осіб від відбування покарання з іспитовим строком (93%) [5, с. 128–138].

У 7% досліджених кримінальних справ (проваджень) суди призначали позбавлення волі із подальшим його відбуванням, що супроводжувалося сукупністю злочинів (ст. 342 та 345 КК України). Обтяжуючою обставиною суди у 95% випадків визнавали стан алкогольного сп'яніння [5, с. 128–138].

За такої судової практики застосування норм про звільнення від відбування покарання

з випробуванням, що мало бути винятком для більшості винуватих, перетворилося на закономірний правовий наслідок вчинення злочину. Це пояснюється не лише занадто суворими санкціями окремих статей Особливої частини КК України, а й переповненням установ виконання покарання у той період і подекуди корупційною ваністю суддів [5, с. 128–138]. Водночас значне зменшення кількості осіб, до яких суди застосовували ст. 75 КК України починаючи з 2008 р., можна пояснити, на нашу думку, масштабними змінами у кримінальному законодавстві, що відбулися завдяки Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо гуманізації кримінальної відповідальності» (реєстр. № 270-IV). Цим Законом були внесені зміни не лише до норм Особливої частини (санкції відповідних норм були доповнені менш суворими видами покарання – штрафом, громадськими роботами, виправними роботами, арештом, обмеженням волі, в інших санкціях – виключено, знижено нижню та/або верхню межі покарань у виді обмеження волі, позбавлення волі на певний строк), а й до норм Загальної частини Кримінального кодексу України (ст. 45, 46, ч. 1 ст. 97, ч. 4 ст. 53, ст. 65, 66, 68, 69 КК). Подальший аналіз даних ДСА України свідчить про те, що у 2019 р. найчастіше суди звільняли від відбування покарання з випробуванням засуджених за злочини у сфері охорони державної таємниці, недоторканності державних кордонів, забезпечення призову та мобілізації (89,8% осіб від усіх засуджених за ці злочини); злочини проти волі, честі та гідності особи (70,2% винуватих); злочини проти громадської безпеки (64,3% осіб); злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем і комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку (61,3% винуватих); і, як не дивно, злочини проти національної безпеки (61,3% винуватих) [5, с. 128–138]. Констатуємо, що ст. 75 КК України застосовувалася майже до усіх засуджених за дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади (ч. 2, 3 ст. 109 КК України), неза-

конне позбавлення волі або викрадення людини (ч. 1 ст. 146 КК України); торгівлю людьми або іншу незаконну угоду щодо викрадення людини (ч. 1 ст. 149 КК України); сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності (ч. 1, 2 ст. 256 КК України); сутенерство або втягнення особи в заняття проституцією (ч. 1–3 ст. 303 КК України); ухилення від призову на строкову військову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу (ст. 335 КК України); службове підроблення, що спричинило тяжкі наслідки (ч. 2 ст. 366 КК України) [5, с. 128–138]. Аналізовані статистичні дані піднімають на поверхню проблему обґрунтованості санкцій за ці злочини. Фактична караність, як відомо, є індикатором обґрунтованості та доцільності надання законодавцем злочину певного виду та міри покарання. Дослідивши фактичну караність, надалі можна зробити висновок про відповідність судової практики у сфері призначення покарання за певні злочини політиці законодавця щодо встановлення меж караності за ці злочини, зрозуміти, чи є обґрунтованими санкції. Так, якщо загалом конкретні призначені судами покарання за певні злочини відбуваються (виконуються) засудженими переважно реально, то це свідчить про узгодженість санкції в аналізованому аспекті [5, с. 126–138].

Якщо ж здебільшого при ухваленні вироку норми про звільнення від відбування покарання за конкретні злочини переважають у правозастосуванні, це може свідчити про надмірність санкції кримінально-правової норми. Фактична відмова судів від застосування покарань за певні види злочинів і «перекося» у застосуванні ст. 75 КК України суттєво знижують можливості реалізації соціальної функції кримінального права [5, с. 128–138].

Способами вирішення цієї проблеми є доповнення санкцій певних кримінально-правових норм покараннями, альтернативними позбавленню волі (штрафом, громадськими роботами, виправними роботами, обмеженням волі, арештом), а також збільшення у певних санкціях нижніх меж покарання у виді позбавлення волі на строк більше 5 років

(як це було зроблено Законом України № 3826-VI від 6 жовтня 2011 р. у санкціях за злочини, передбачені ч. 2 ст. 306, ч. 2 ст. 307 КК України). У контексті аналізованого не можна оминати також увагою і застосування у судовій практиці протягом 2018–2019 рр. норм про звільнення від покарання у порядку зарахування у строк покарання попереднього ув'язнення (ч. 5 ст. 72 КК України) [6, с. 42–51]. Ці гуманні «прогресивні» положення з'явилися у Кримінальному кодексі України завдяки «закону Савченка». За даними Державної пенітенціарної служби України, станом на вересень 2019 р. під дію цього Закону вже потрапили 49 689 осіб, у т. ч. 6 911 осіб були звільнені з місць позбавлення волі. Серед цих осіб: 913 вбивць, 577 засуджених за нанесення тяжких тілесних ушкоджень, 1 232 розбійники, 966 грабіжників, 1 677 крадіїв, 743 засуджені за «наркотичні» злочини [6, с. 42–51].

Є й альтернативні думки з цього приводу. Так, серед помилкових суджень щодо прийнятого закону часто вказується, що за цим законом випустили десятки тисяч особливо небезпечних злочинців, і саме це спровокувало сплеск злочинності. Закон нікого не «випускає», він лише закріплює зарахування строку перебування в СІЗО за іншими правилами. Згідно з ним право на перегляд строку мають не тільки ті, кому суд починаючи з 2016 р. призначає покарання (вже після вступу закону в силу), а й ті, кому покарання призначено раніше, а нині вони його вже відбувають. Тобто закон передбачив зворотню дію цього закону щодо перегляду для усіх, кого брали під варту і хто за цією кримінальною справою зараз відбуває покарання (під час винесення вироку їм 1 день у СІЗО зарахували за 1 день позбавлення волі, за старими правилами). Звичайно, внаслідок такого перегляду трапляються люди, які із застосуванням подібного подвійного коефіцієнта свій термін вже повністю відбули і навіть більше [5, с. 125–139].

«Закон Савченка» не звільняє з місць позбавлення волі, а лише змінює процедуру зарахування у строк відбуття покарання того періоду, який засуджений провів у досить суворих умовах СІЗО, до визнання його провини обвинувальним

вироком суду. Згідно з офіційними даними Державної пенітенціарної служби України станом на 3 червня 2016 р. «за законом Савченка» звільнено 6,4 тис. осіб; станом на 1 квітня 2016 р. було звільнено 5,7 тис. осіб. Але чи багато це? Чи є достатній привід вважати, що така кількість звільнених може різко погіршити криміногенну ситуацію? Для порівняння, відповідно до Закону України «Про амністію в 2014 році» під його дію підпадало більше 17 тис. осіб, що перебували у місцях позбавлення волі (майже у 3 рази більше, ніж за «законом Савченка»). Слід зазначити, що у 2014 р. з установ виконання покарань звільнилися 42,9 тис. засуджених, у 2013 – 43,7 тис. (майже у 7 разів більше, ніж за «законом Савченка») [5, с. 128–138].

Отже, за простими усередненими підрахунками виходить, що за 5 місяців 2013 р. звільнялося більше 18,2 тис. засуджених (нагадаємо, за 5 місяців дії «закону Савченка» звільнилося 6,4 тис. Тобто число звільнених за цим законом майже у 3 рази менше, ніж звільнялося у 2013, 2014 рр. за такий самий період). А два роки тому чи так само часто лунали думки про проблему звільнення з місць позбавлення волі? Ні? А їх було утричі більше [5, с. 128–138]. У 2015 році кількість звільнених зменшилася до 21,2 тис. Тобто за період із січня по червень звільнилося приблизно 8,8 тис. засуджених, тобто на третину більше, ніж у 2016 р. за «законом Савченка». Ті 6,4 тис. засуджених, котрі вийшли на свободу за «законом Савченка», не є статистично більшим показником, який у разі змінює структуру звільнення з місць позбавлення волі порівняно з попередніми роками, а навпаки, демонструє загальну тенденцію до зменшення кількості звільнених. Маніпуляції в інформаційному просторі, які активно відбуваються в мас-медіа щодо аналізованого закону, лише віддаляють нас від часу, коли в Україні буде збудовано сильне громадянське суспільство, невразливе для популізму і дилетантизму [1, с. 52–55].

Висновки і пропозиції. Отже, сучасна практика призначення покарання за розглядуваний злочин не сприяє ефективному захисту суспільних відносин, що стали об'єктом посягання. У зв'язку із цим

слід говорити про можливі зміни до визначення санкції ч. 3 ст. 296 КК України, які зможуть забезпечити досягнення мети покарання [5, с. 128–136].

Вважаємо, що безальтернативне позбавлення волі не може бути ефективним засобом охорони громадського порядку від частих і небезпечних посягань на нього. Виходом із ситуації вбачається доповнення санкції ч. 3 ст. 296 КК України такими видами покарання, як громадські та виправні роботи, обмеження волі. Далі наведемо обґрунтування такої пропозиції [13, с. 185]. Місцем вчинення хуліганства є громадське місце, причому «хуліган» майже в усіх випадках перебував у стані сп'яніння. У зв'язку із цим погодимося із В.А. Мозговою, яка зазначає, що громадським роботам властиве превалювання мети виправлення засудженого, з урахуванням сучасних ідей гуманізму у сфері покарання, соціальної й економічної виправданості економії кримінальної репресії, які сьогодні є пріоритетними у світовій кримінально-правовій політиці. Громадські роботи можуть бути ефективним і дієвим покаранням лише щодо певної категорії злочинців, а саме: осіб, котрі не потребують ізоляції від суспільства, не є алкогольно чи наркотично залежними; позитивно характеризуються. Наявність роботи у винного слід розглядати насамперед як елемент його соціальної характеристики, а не економічної. Не можна безапеляційно дотримуватися установки, що громадські роботи є покаранням для тих, хто не має достатнього матеріального становища, щоб сплатити штраф або відбувати виправні роботи. Матеріальне становище, безумовно, є важливим у виборі особі покарання, але не можна тільки на цьому будувати обґрунтування доцільності призначення громадських робіт, як за залишковим принципом, що вже увійшло у судову практику [13, с. 185].

Місцем відбування громадських робіт у широкому значенні є погоджений між органами місцевого самоврядування та кримінально-виконавчою інспекцією об'єкт (підприємство, установа, організація або уповноважений ними орган), незалежно від форми власності, власник якого зобов'язується забезпечити засудженого суспільно

корисною роботою за місцем його проживання; у вузькому значенні – це безпосередній об'єкт виконання засудженим суспільно корисної роботи, погоджений між власником підприємства (установи, організації або уповноваженого ним органу) та кримінально-виконавчою інспекцією, що знаходиться за місцем проживання засудженого й у межах території обслуговування відповідного підрозділу кримінально-виконавчої інспекції [13, с. 6].

Отже, особа, визнана судом винуватою у вчиненні хуліганства, поєднаного з опором представникові влади або представникові громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку, чи іншим громадянам, котрі припиняли хуліганські дії, зобов'язана буде виконувати непрестижну, проте суспільно корисну роботу на очах тих самих громадян, спокій яких було порушено. Це матиме потужний виховно-запобіжний потенціал як щодо себе, так і щодо інших осіб, схильних до вчинення грубого порушення громадського порядку чи інших злочинів. Суди повинні мати такий альтернативний захід впливу на злочинців, а не банальне «умовне засудження» [5, с. 128–136].

Більшість КК країн пострадянського простору за вчинення такого злочину передбачають різні види покарань, серед яких превалюють громадські та виправні роботи, обмеження та позбавлення волі. Вітчизняний законодавець обмежився виключно позбавленням волі, що негативно впливає на завдання із правового забезпечення охорони громадського порядку. Можливо, у санкціях ст. 296 КК України повинні бути передбачені й інші види покарань, а тому запрошуємо наукову громадськість до дискусії [5, с. 128–136].

В.В. Налуцишин у 2008 р. зазначив, що результати дослідження матеріалів кримінальних справ засвідчили, що до осіб, які вчинили хуліганство у віці від 14 до 16 років, згідно з чинним законодавством практично неможливо застосувати жодний із видів покарання, що передбачені санкцією ч. 1 ст. 296 КК України. У зв'язку з цим слід ст. 105 КК України доповнити ч. 5, в якій зазначити, що до осіб, які вчинили злочини невеликої чи середньої тяжкості, або вперше за пом'якшуючих обставин

тяжкий злочин, варто застосовувати примусові заходи виховного характеру, передбачені п. 2, 3 і 5 ч. 2 ст. 105 КК України [15, с. 26–32].

Результати власного дослідження засвідчили, що автор правий лише на половину. Це проявляється у неможливості застосувати жодний із видів покарання, передбачених санкцією ч. 1 ст. 296 КК України, до осіб, які вчинили хуліганство у віці від 14 до 16 років. Ми установили, що кількість таких засуджених була мінімальною – декілька осіб на рік, а протягом останніх двох років – жодного [5, с. 128–136].

У зв'язку із цим, можливо, вперше у вітчизняній кримінально-правовій науці, ми пропонуємо нетрадиційну та досить тривіальну річ: підвищити вік кримінальної відповідальності за просте хуліганство (ч. 1 ст. 296 КК України) до 16 років, внівши відповідні зміни та доповнення до ч. 2 ст. 22 КК України. Отже, найпоширенішою формою реалізації кримінальної відповідальності за хуліганство, поєднане з опором представникові влади або представникові громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку, чи іншим громадянам, котрі припиняли хуліганські дії, є призначення позбавлення волі, від реального відбування якого хулігана звільняють на підставі ст. 75 КК України (так зване умовне засудження). Призначення покарання та його реальне відбування дуже незначне, як і звільнення від кримінальної відповідальності. Доведено необхідність доповнення санкції ч. 3 ст. 296 КК України покараннями, альтернативними позбавленню волі, та підвищенням віку кримінальної відповідальності за просте хуліганство до 16 років [5, с. 128–136].

Список використаної літератури:

1. Автухов К.А. Соціальні правові наслідки «закону Савченко». *Актуальні проблеми кримінального права та кримінології у світлі конституційної реформи* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 10 черв. 2016 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. С. 52–55.
2. Антипов В.В., Антипов В.І. Обставини, які виключають застосування кримінального покарання : монографія. Київ : Атіка, 2004. 208 с.
3. Богатирьов І.Г. Виправні роботи як вид покарання : кримінальні, кримінологічні та кримінально-виконавчі проблеми : монографія. Київ : МП «Леся», 2002. 139 с.
4. Бойко І.Й. Кримінальні покарання в Україні (ІХ–ХХ ст.) : навчальний посібник. Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2013. 408 с.
5. Галемін О.А. Кримінальна відповідальність за хуліганство, пов'язане із опором представникові влади або представникові громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку, чи іншим громадянам, які припиняли хуліганські дії : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2017. 206 с.
6. Горох О.П. Гуманізація кримінальної відповідальності шляхом звільнення від покарання. *Гуманізація кримінальної відповідальності та демократизація кримінального судочинства* : матеріали Міжнародного науково-практичного симпозиуму (м. Івано-Франківськ, 18–19 листопада 2016 р.). Івано-Франківськ : РВВ Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, 2016. С. 42–51.
7. Денисова Т.А. Кримінальне покарання та функції його призначення і виконання за законодавством України : навчальний посібник. Запоріжжя : ГУ «ЗІДМУ», 2004. 152 с.
8. Карпец И.И. Отягчающие и смягчающие обстоятельства в советском уголовном праве. Москва : Госюриздат, 1959. 119 с.
9. Kopotun I.M. International experience of using force to resolve armed separatist conflicts. *The legislature amid the European integration of Ukraine and Moldova: modern directions of legal development: materials of the international scientific and practical conference (Chisinau, Republic of Moldova, March 24–25, 2017)*. Kyiv : Mol. Rep. Inst. leg. pol. research acad. sciences, 2017. P. 319–321.
10. Kopotun I.N. The police forces psychological support system in Germany. *Forensic provision of the crime investigation: problems, perspectives and innovations: materials of the international scientific and practical conference (Minsk, Republic of Belarus, October 12–13, 2017)*. Moscow : Belor. st. univ., 2017. P. 58–63.
11. Kopotun I.M. Legal and organizational fundamentals to prevent crimes committed

- by youth football associations groups in Ukraine: Monogr. D.: "PEE Serednyak T.K.", 2016. 237 p.
12. Маляренко В.Т. Про покарання за новим Кримінальним кодексом України. Київ : Фонд «Правова Ініціатива», 2003. 156 с.
 13. Мельникова Ю.Б. Дифференціація відповідальності і індивідуалізація покарання. Красноярск : Изд-во Краснояр. ун-та, 1989. 115 с.
 14. Мозгова В.А. Громадські роботи як вид кримінального покарання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Запоріжжя, 2012. С. 185.
 15. Налуцишин В.В. Кримінальна відповідальність за хуліганство (ст. 296 КК України) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2008.
 16. Ной И.С. Сущность и функции уголовного наказания в советском государстве (политико-юридическое исследование). Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1973. 193 с.
 17. Пономаренко Ю.А. Виды наказаний по уголовному праву Украины : монография. Харьков : Изд-во «ФИНН», 2009. 344 с.
 18. Рябчинська О.П. Система покарань в Україні: поняття, значення та принципи побудови : монографія. Запоріжжя : Акцент Інвест-трейд, 2013. 447 с.
 19. Хавронюк М.І. Нові види покарань: чи потрібно їх передбачати у Кримінальному кодексі України? *Альманах кримінального права*. Вип. 1. 2009. С. 401–414.
 20. Шаргородский М.Д. Наказание, его цели и эффективность. Львов : Изд-во ЛГУ, 1973. 160 с.
-

Rudyk M., Shablysty V. Criminal responsibility for hooliganism related to resisting a government representative or a public representative: characteristics and forms of implementation

The purpose of the study is to develop the theory of criminal law in terms of liability for hooliganism related to resistance to a government official or a member of the public, who performs duties to protect public order, and make suggestions for improving the theoretical situation in this sector.

To achieve this goal, certain tasks are formulated and solved. The historical and legal development of criminal law on liability for hooliganism is analyzed; the state of scientific elaboration of the problem of criminal liability for hooliganism, related to resistance to a representative of the authorities or a representative of the public who performs duties to protect public order, or other citizens who have stopped hooliganism; revealed the grounds for criminalization of the crime under Part 3 of Art. 296 of the Criminal Code of Ukraine; conducted a criminal analysis of hooliganism related to resistance to a representative of the authorities or a representative of the public who performs duties to protect public order, or other citizens who have stopped hooliganism; Criteria for similarity and difference between the norm on liability for hooliganism related to resistance to a representative of the authorities or a representative of the public who performs duties to protect public order, or other citizens who have stopped hooliganism, with criminal and administrative law aimed at protecting public order, the authority of public authorities, local governments, associations of citizens; revealed forms of criminal liability for the crime under Part 3 of Art. 296 of the Criminal Code of Ukraine; proposals for improving the criminal legislation of Ukraine and recommendations for the practical application of the rules on liability for hooliganism and its individual types were developed.

It is concluded that the most common form of criminal liability for hooliganism, combined with resistance to a government official or a member of the public who performs public order duties, or other citizens who have stopped hooliganism, is imprisonment, from which the hooligan actually served released on the basis of Art. 75 of the Criminal Code of Ukraine (so-called suspended sentence).

Key words: *hooliganism, criminal law, protection of public order, criminal liability, resistance to a representative of the authorities.*

УДК 343.9.024:343.352(477)
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.12>

В. Я. Цитряк

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПІДКУП У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ЯК ІНСТИТУЦІОНАЛІЗОВАНА ФОРМА КОРУПЦІЙНИХ ПРАКТИК

Статтю присвячено дослідженню підкупу в публічній сфері управління як інституціоналізованій формі корупційних практик. Установлено, що сутність підкупності в публічній сфері управління необхідно визначати, орієнтуючись на категорії «підкуп», «підкуп у сфері публічної службової діяльності», «публічність» тощо. З урахуванням цього, покладаючи в основу інституційний підхід, що дозволяє за окремими фактами надання та одержання неправомірної вигоди бачити цілісні соціальні практики, за фігурами окремих «хабарників» – корупційні мережі, зв'язати в одне ціле поведінку людей та організованих систем і тим самим делатентизувати підкуп у публічній сфері управління, створити ефективну систему запобігання йому, підкуп у сфері публічної службової діяльності визначено як добровільну взаємовигідну свідомо незаконну, тобто передбачену окремими нормами Кримінального кодексу України домовленість (угоду), за якої зобов'язанню однієї сторони вчинити або утриматися від учинення якої-небудь дії з використанням службового становища в публічній сфері діяльності відповідає зобов'язання іншої сторони надати їй або іншим особам певну вигоду. Крім того, виокремлено такі ознаки підкупу у публічній сфері управління:

- 1) домовленість (угода), учасником якої виступатиме, з одного боку, спеціальний суб'єкт – службова особа публічної сфери, а з іншого, – будь-який інший (загальний) суб'єкт, зацікавлений у здійсненні діяння першим і визначений умовою відповідної угоди;
- 2) домовленість має свідомо незаконний характер для обох сторін;
- 3) дія, яка виконується, може бути як незаконного, так і законного характеру;
- 4) домовленість має взаємовигідний характер, а тому виражена в обопільній зацікавленості безвідносно до ініціативи якоїсь зі сторін;
- 5) предмет підкупу може мати як матеріальний, так і нематеріальний характер;
- 6) угода має добровільний характер, за якого зобов'язанню службової особи публічної сфери учинити (утриматися від учинення) якої-небудь дії відповідає зобов'язання зацікавленої особи надати які-небудь матеріальні цінності, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи й навпаки.

Ключові слова: підкуп у публічній сфері управління, інституційний підхід, корупційні прояви, публічна службова діяльність, інституціоналізація корупції.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку суспільства серед іншого характеризується наявністю корупційних проявів, що дедалі глибше проникають у соціальне буття як окремих індивідів, їх груп, так і держави в цілому. Корупція стає системним явищем, яке провокує залучення до корупційних відносин не лише осіб, що мають повноваження в публічній сфері управління, а й широкого кола пересічних громадян, що, власне, підсилює її самовідтворювальну функцію,

провокуючи водночас більш масштабне й всеохопне її поширення.

Разом із тим підкуп у публічній сфері управління був і досі залишається одним із найнебезпечніших проявів корупційних практик, що існує через структурні, тривалі й повсюдні зв'язки, які опосередковують надання «корупційних» послуг службовими особами публічної сфери. Беручи до уваги функції, на виконання яких повинна бути спрямована діяльність публічного сектору управління, виникнення

та розповсюдження корупційних відносин підкупу у зазначеній сфері створює небезпеку порушення поступального розвитку суспільства й держави. З огляду на це необхідне подальше доктринальне дослідження правової природи, сутності й ознак підкупу в публічній сфері управління задля вироблення можливих шляхів удосконалення сучасного механізму боротьби з корупційними проявами в зазначеній сфері.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемні аспекти визначення та запобігання корупційним проявам досить ґрунтовно досліджені в роботах таких науковців, як А.М. Багмет, Я.І. Гілінський, О.В. Горбунов, В.М. Дрьомін, Ю.А. Тихомиров та інших вчених. Водночас питання підкупу в публічній сфері управління як одного з найнебезпечніших проявів корупції потребує подальшої розробки з метою удосконалення наявних і вироблення нових дієвих засобів для боротьби й запобігання виникненню такого суспільно небезпечного явища.

Метою статті є дослідження правової природи підкупу в публічній сфері управління, з'ясування його сутності, ознак задля вироблення можливих шляхів удосконалення сучасного механізму боротьби з корупційними проявами у сфері публічної службової діяльності.

Виклад основного матеріалу. Викладення сутності підкупності в публічній сфері управління як провідної властивості сучасних корупційних відносин доцільно починати з установами змісту таких категорій, як «підкуп», «підкуп у сфері публічної службової діяльності», і визначення місця останнього в системі злочинних (корупційних) практик. Відразу зазначимо, що визначення цих понять не є самоціллю та суто теоретичним завданням, а має глибинні практичні корені, оскільки в правозастосовному аспекті дає можливість виробити предметні й дієві заходи запобігання та протидії цим тісно пов'язаним між собою суспільно небезпечним явищам.

Цілісний аналіз причин та умов підкупу в публічній сфері управління, з'ясування та оцінка рівня, структури й динаміки такого різновиду соціальної активності,

виявлення основних його тенденцій, а також прогнозування розвитку криміногенної ситуації неможливі без концептуального розуміння такої категорії, як «підкуп», його операціоналізації в кримінальному праві й кримінології стосовно сфери публічної службової діяльності й з'ясування місця останнього в системі корупційних практик.

Досліджуючи соціальну природу підкупу як родового поняття в кримінальному праві, О.В. Горбунов виділяє такі його юридичні ознаки:

– за допомогою підкупу справляється вплив на діяльність особи, яку підкупають;

– передача й прийняття незаконної винагороди в кримінальних правопорушеннях, пов'язаних із застосуванням підкупу, можуть здійснюватися як особами, що підкупають та яких підкупають, так і через посередників;

– вплив особи, яка підкупає, на поведінку особи, яку підкупають, характеризується передачею матеріальних благ, наданням вигод або послуг матеріального характеру й прийняттям особою, яку підкупають, указанного майна, користування вигодами й послугами майнового змісту;

– у кримінальних правопорушеннях, учинених шляхом підкупу, незаконна винагорода може передаватися за вчинення особою, яку підкупають, як законних, так і протиправних дій;

– правопорушення, які вчиняються за допомогою підкупу, характеризуються умисною формою вини [1, с. 39–51].

Підкуп визначається в низці складів кримінальних правопорушень як їх конструктивні ознаки. Так, аналізуючи норми Кримінального кодексу України (далі – КК України), що відповідають названям вище критеріям, можна виокремити такі склади кримінальних правопорушень, в яких підкуп має самостійне значення: ст. 157 КК України («Перешкоджання здійсненню виборчого права або права брати участь у референдумі, роботі виборчої комісії або комісії референдуму чи діяльності офіційного спостерігача»), ст. 160 КК України («Підкуп виборця, учасника референдуму, члена виборчої комісії або комісії з референдуму»), ст. 354 КК України

(«Підкуп працівника підприємства, установи чи організації»), ст. 368 КК України («Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою»), ст. 368-3 КК України («Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми»), ст. 368-4 КК України («Підкуп особи, яка надає публічні послуги»), ст. 369 КК України («Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі»), ст. 369-2 КК України («Зловживання впливом»), ст. 386 КК України («Перешкоджання з'явленню свідка, потерпілого, експерта, спеціаліста, примушування їх до відмови від давання показань чи висновку»). Отже, у вказаних складах кримінальних правопорушень підкуп набуває єдиного кримінально-правового розуміння.

З-поміж зазначених складів кримінальних правопорушень особливого значення набуває підкуп у певних специфічних сферах соціальної діяльності осіб, поведінка яких забезпечується за допомогою підкупу, адже підкупити можна будь-яку особу. Так, за сферою поширення та колом осіб, які мають певні управлінські й інші повноваження, можна виділити:

- підкуп службової особи публічного права (ст. ст. 368 і 369 КК України);
- підкуп службової особи юридичної особи приватного права (ст. 368-3 КК України);
- підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4 КК України);
- підкуп працівника підприємства, установи чи організації (ст. 354 КК України).

Зазначені кримінальні правопорушення характеризуються спільним механізмом учинення, проте мають відмінність в об'єкті кримінально-правової охорони, що зумовлена різними суб'єктами, а отже й різним ступенем суспільної небезпечності. «Якщо мати на увазі процес створення кримінально-правових норм, – пише В.М. Кудрявцев, – то, без сумнівів, головна роль належить об'єкту, з урахуванням якого законодавець і конструює відповідну статтю закону: зміст суспільних відносин, поставлених під охорону закону, визначає коло можливих суб'єктів кримінального правопорушення та інші ознаки складу»

[2, с. 137]. Проте в разі застосування закону спостерігається обернена залежність: раніше встановлюються ознаки суб'єкта злочинного посягання (службової особи сфери публічного права, сфери приватного права тощо), а у зв'язку із цим з урахуванням характеру дій визначається об'єкт (суспільні відносини, змістом яких є встановлений законом порядок здійснення своїх повноважень державними службовими особами й службовими особами місцевого самоврядування (інтереси публічної служби); суспільні відносини, змістом яких є встановлений законом порядок здійснення повноважень службовими особами приватного права (інтереси приватної служби); суспільні відносини, змістом яких є встановлений законом порядок здійснення повноважень особами, які надають публічні послуги).

Справедливо було б згадати, що А.В. Шнітенков, Н.О. Лопашенко, Н.О. Єгорова й ряд інших науковців зауважують, що в умовах розвитку громадянського суспільства зміни економічних орієнтирів держави в бік ринкової економіки особливого звучання набувають зловживання службовців недержавної сфери, боротьбу з якими слід здійснювати на таких же началах, що й із корупцією в публічній сфері [3; 4; 5]. Справді, у багатьох випадках корупційні діяння управлінців недержавного сектору представляють досить значну загрозу інтересам держави, окремих громадян або юридичних осіб, проте ступінь суспільної небезпеки корупційних правопорушень осіб, які обіймають посади в органах державної влади й місцевого самоврядування, первинно значно більший.

Для дослідження особливостей підкупу у сфері публічної службової діяльності необхідно проаналізувати зміст категорії «публічність» у контексті виокремлення протиправної активності суб'єктів у цій сфері й формування уявлення про її сутнісну характеристику.

У вітчизняному кримінальному законодавстві категорії «публічна службова діяльність» і «публічна службова особа» не згадуються, проте, виходячи з логічного аналізу ч. 3 ст. 18 КК України, поняття службової особи охоплює службових осіб публічної сфери, які до того ж

визначені в п. п. 1 і 2 примітки до ст. 364 КК України, і службових осіб юридичних осіб приватного права й вичерпується ними. Разом із тим в англійськомовному тексті Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р. під час визначення суб'єктів корупції використовується також і таке поняття, як "public official" (публічна посадова особа), тобто особа, що виконує будь-яку публічну функцію [6].

У правознавстві стосовно досліджуваної проблеми термін «публічність» вживається в контексті виокремлення суб'єктів, що здійснюють діяльність щодо невизначеного кола осіб для задоволення життєво важливих потреб та інтересів суспільства, в ім'я «загального блага».

Публічний (загальний) інтерес визначається як «життєво необхідний стан великих соціальних груп (включаючи суспільство в цілому), обов'язок із реалізації (досягнення, збереження та розвитку) якого лежить на державі» [7, с. 25]. Реалізація публічного інтересу найкраще відбита у виконуваних державою функціях, хоча й не обмежується ними. Власне, функціонування держави – це і є її життя. Отже, усі основні напрями діяльності держави – це її функції.

Як зазначають Е.В. Талапіна та Ю.О. Тихомиров, держава здійснює свої публічні функції:

1) у політичному секторі – в суто державній сфері – нормотворчість, правосуддя, оборона, міжнародні відносини;

2) в економічному секторі – господарська діяльність держави як керівника й підприємця через державні унітарні підприємства, а також господарі суб'єкти із частковою (частковою) участю держави;

3) у соціальному секторі – так званий некомерційний публічний сектор – освіта, наука, охорона здоров'я, культура тощо [8, с. 4–5].

Водночас на сучасному етапі розвитку відбувається тенденція делегування державою своїх публічних функцій (послуг) недержавним комерційним і некомерційним структурам. Види діяльності, в яких публічні функції здійснюються й недержавними суб'єктами, – це надання публічних послуг.

Публічні функції мають такі ознаки:

– забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості;

– охоплюють широке коло суб'єктів;
– здійснюються спеціально створеним або уповноваженим суб'єктом – органом державної влади чи місцевого самоврядування;

– ґрунтуються на публічній власності (державній чи комунальній).

Ознаки публічних послуг такі:

– забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості;

– необмежене коло суб'єктів, що користуються послугами;

– здійснюються або органом державної влади чи місцевого самоврядування, або іншим суб'єктом (на основі договору, акту органу влади, делегування тощо);

– ґрунтуються як на публічній, так і на недержавній власності [8, с. 5].

Примітно, що деякі дореволюційні юристи звертали увагу на публічно-правовий статус суб'єктів корупційних правопорушень. Так, В.М. Ширяєв уважав, що суб'єктами, зокрема хабарництва, є «будь-яка осудна особа, що через притаманні їй особливі публічно-правові повноваження перебуває стосовно державних, громадських і приватних інтересів у такому становищі, яке дає їй можливість заподіювати їм шкоду або ставити ці інтереси в небезпеку» [9, с. 53].

На підставі вищезазначеного публічна службова діяльність, у межах якої реалізується підкуп, – це професійна діяльність загальнозначущої спрямованості, що реалізується під час виконання спеціальних повноважень державними службовими особами, службовими особами місцевого самоврядування, особами, які виконують службові функції в державних і комунальних підприємствах.

Публічна службова діяльність, заснована на класифікації функцій держави й нормах КК України, складається з таких секторів:

1) публічний державницький і муніципальний сектор, який представлений органами державної влади різного рівня, органами місцевого самоврядування та їх підрозділами, правоохоронними, контрольними органами й органами правосуддя;

2) господарчий публічний сектор – державні й комунальні підприємства;

3) соціальний сектор – так звана некомерційна публічна сфера – освіта, наука, охорона здоров'я, культура тощо;

4) військовий сектор.

Як слушно зазначає у своєму дисертаційному дослідженні Д.В. Мирошніченко, якщо співвіднести поняття підкуп із наданням-одержанням неправомірної вигоди (хабаря), то виявляється така синтаксична структура: А. дає хабар Б., Б. одержує хабар від А. Суб'єкт А. являє собою вихідний пункт подвійних відносин: перші встановлюються між А. й хабарем, другі – між А. і Б., оскільки А. є одночасно й суб'єктом передачі хабаря, й суб'єктом угоди з Б., зумовленої таким хабарем [10, с. 129].

Синтаксична заміна суб'єктів А. і Б. у вислові «А. дає хабар Б.», яка у зв'язку із цим утворює вислів «Б. отримує хабар від А.», нічого не міняє в їхній (А. і Б.) семантиці. Вона залишається незмінною. Отже, поняття «підкуп» у семантичному плані утворює кореляцію між діями суб'єктів А. і Б. Своєю чергою її відсутність говорить про відсутність самого підкупу [10, с. 129].

Подібні міркування визначили назву ст. 368-3 КК України «Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно правової форми», яка охоплює два самостійні склади кримінальних правопорушень – пропозиція надання або надання особі неправомірної вигоди (ч. 1 ст. 368-3 КК України) і одержання особою відповідної вигоди (ч. 3 ст. 368-3 КК України). Водночас абсолютно зайве вживати в додаток до підкупу термін «продажність». Останній завжди визначається підкупом, а відсутність елемента продажності (одержання неправомірної вигоди) вказує на те, що підкуп не відбувся.

Саме тому вважаємо за необхідне змінити наявний підхід законодавця до назви складів кримінальних правопорушень, що передбачають відповідальності за надання / одержання неправомірної вигоди, перейменувавши ст. 369 КК України «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі» й ст. 368 КК України «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою» на «Активний

підкуп службової особи публічної сфери» й, відповідно, «Пасивний підкуп службової особи публічної сфери». Таке, на перший погляд, формальне перейменування має принципово важливе змістовне значення. Воно покаже нерозривний зв'язок надання та одержання неправомірної вигоди з підкупом, дозволить на основі єдиного уніфікованого розуміння підкупу у сфері публічної службової діяльності виробити дієвіші заходи з його протидії, що відповідатиме міжнародним рекомендаціям, які Україна зобов'язалася втілювати й активно втілює в правове життя.

З урахуванням вищенаведеного можна виокремити такі ознаки підкупу в публічній сфері управління:

1) домовленість (угода), учасником якої виступатиме, з одного боку, спеціальний суб'єкт – службова особа публічної сфери, а з іншого, – будь-який інший (загальний) суб'єкт, зацікавлений у здійсненні діяння першим (дії або бездіяльності) і визначений умовою відповідної угоди;

2) домовленість має свідомо незаконний характер для обох сторін. Забезпечується концептуальне поєднання розуміння підкупу: як взаємного неправомірного отримання благ та як порушення інтересів служби, розв'язання конфлікту інтересів у бік приватного;

3) дія, яка виконується, може бути як незаконного, так і законного характеру;

4) домовленість має взаємовигідний характер, а тому виражена в обопільній зацікавленості безвідносно до ініціативи якоїсь зі сторін;

5) предмет підкупу може мати як матеріальний, так і нематеріальний характер – грошові кошти, майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи;

6) угода має добровільний характер, за якого зобов'язанню службової особи публічної сфери учинити (утриматися від учинення) якої-небудь дії відповідає зобов'язання зацікавленої особи надати які-небудь матеріальні цінності, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи й навпаки.

Відносини, що виникають у зв'язку з домовленістю, можуть мати довготривалий характер «співпраці». Це означає, що підкупність стосується не просто якогось

конкретного випадку (однієї дії та винагороди за неї), але й усвідомлення обома сторонами того, що службова особа в будь-який момент готова вчинити й будь-яке інше діяння, заздалегідь не затребуване, за відповідну винагороду.

Крім того, установленню корупційних відносин на основі підкупу часто слідує так звані конклюдентні дії, тобто мовчазна згода, яка не потребує ведення особливих перемовин щодо умов угоди для кожного конкретного випадку.

Підкуп також може бути реалізований «на всяк випадок», тобто з одноразовою або періодичною передачею неправомірних благ, але без одномоментної вимоги вчинити дію.

Якщо виходити з думки щодо добровільної вольової участі (угоди) у корупційному підкупі двох або більше осіб, то виявляється невідповідність їй такої кваліфікаційної ознаки, як «одержання неправомірної вигоди <...>, поєднане з вимаганням» (ч. 3 ст. 368 КК України). Згідно з п. 17 постанови Пленуму Верховного Суду України № 5 від 26 квітня 2002 р. «Про судову практику у справах про хабарництво» вимаганням хабаря визнається його вимагання службовою особою з погрозою вчинення або невчинення з використанням влади або службового становища дій, які можуть заподіяти шкоду правам чи законним інтересам того, хто дає хабар, або умисне створення нею умов, за яких особа вимушена дати хабар із метою запобігання шкідливим наслідкам щодо своїх прав і законних інтересів [11]. Отже, вимагання полягає в примусі особи до дій, що не відповідають її волі, і ні про яку добровільність тут не йдеться. Іншими словами, вимагання має іншу правову природу, що відрізняється від добровільних основ давання-одержання неправомірної вигоди. Така правова природа полягає не в запобіганні незаконному використанню влади й службових повноважень, а в захисті осіб від свавілля службової особи. Різниця в юридичній природі цих явищ, на наш погляд, може бути розв'язана шляхом виділення службового вимагання в окрему статтю.

Ураховуючи наведене вище, можна дати таке визначення підкупу у сфері публічної службової діяльності: добровільна взає-

мовигідна свідомо незаконна, тобто передбачена окремими нормами Кримінального кодексу України домовленість (угода), за якої зобов'язанню однієї сторони вчинити або утриматися від учинення якої-небудь дії з використанням службового становища в публічній сфері діяльності відповідає зобов'язання іншої сторони надати їй або іншим особам певну вигоду.

У сучасному українському суспільстві підкуп із феноменальності девіантної поведінки окремих громадян і чиновників перетворюється на системне явище й кримінальний принцип функціонування держави як соціального інституту. Структуровані, стійкі й розгалужені зв'язки учасників підкупу, характерні для сьогодення, зумовлюють розгляд проблеми підкупу у сфері публічної службової діяльності через призму інституціоналізації кримінальних практик.

Як слушно зауважує професор В.М. Дрьомін, «<...> корупція (а отже й підкуп – В. Ц.) зайняла чільне місце в структурі суспільних відносин, набула системного характеру й у багатьох випадках підмінила офіційні нормативно врегульовані відносини. Системність та інституціональність корупції характеризується внутрішніми взаємозв'язками учасників корупційних відносин, які містять штучно створену, розгалужену систему фінансових та інших матеріальних винагород і послуг, що породжують відтворення корупційних відносин на різноманітних горизонтальних і вертикальних рівнях суспільних відносин, взаємодії влади й населення або представників владних органів між собою» [12, с. 407].

Інституціоналізація підкупу проявляється в колективній предметній діяльності й характеризується децентралізованою, неформалізованою, але консолідованою спільнотою учасників підкупу. Річ у тому, що в корупційних суспільствах службовець не виступає раціональним ізольованим індивідом. Його поведінка визначається передусім тиском соціальних (корупційних) мереж і звиканням до корупційних практик.

Як зазначає А.Ю. Сунгуров, «від одиничних розрізнених угод корупціонери переходять до організованих і скоординованих

дій, об'єднуючись у злочинні спільноти, що утворюють корупційні мережі» [13, с. 72]. Поділяючи вказане твердження, зазначимо, що діяльність корупційних мереж не обмежується лише особами, наділеними державою певними повноваженнями, а забезпечується іншими індивідуальними й колективними акторами. Крім визначених у законодавстві службових осіб, до корупційних мереж входить абсолютна більшість населення, яке відіграє не менш активну роль у відтворенні злочинних (корупційних) практик. Наявна система «хабарів», схвальне або толерантне ставлення до неї суспільства призводить до розширення кола осіб, втягнутих у відносини підкупу.

Однією з універсальних властивостей підкупу як різновиду соціальних систем і практик, є властивість постійного розширеного його самовідтворення, що може проявлятися в декількох формах:

- один успішно вчинений і нерозкритий акт так званого «побутового» або ж дрібного «хабарництва», що мав випадковий або ситуативний характер, часто породжує складніші правопорушення. Саме на цій основі може виникати професійна, у формі злочинного промислу корупція (а отже й підкуп), що загрожує суспільству й державі, а згодом долає кордони й переростає в транснаціональну;

- учинення «супутніх», «допоміжних» правопорушень, які слугують ланкою для вчинення основного протиправного діяння, що має ознаки підкупу (наприклад, одержання службовою особою неправомірної вигоди часто кореспондує з підрубкою документів); посткримінальна діяльність, що може містити ознаки складу іншого правопорушення (наприклад, відмивання (легалізація) доходів, одержаних злочинним шляхом) і спрямована на приховування основного протиправного діяння;

- існування організованих форм підкупу. Ідеться про зв'язок взаємодії злочинної активності кількох осіб, який відбиває їхній вплив один на одного, їхню взаємну детермінацію;

- аномія в поведінці громадян, особливий психологічний стан визнання припустимості, дозволеності корупції та підкупу як найбільш небезпечного її різновиду, їх безкарність, що схиляє інших осіб до

вчинення такого роду дій. Указане явище легітимоване українською правовою культурою. Такий стереотип поведінки, що перетворився на загальний через багаторазове повторення, відтворюється в суспільстві й звичне для його членів.

У сучасному суспільстві корупція та підкуп тісно пов'язані з політичними, економічними, культурологічними інститутами, що характеризуються наявністю «регулярних і довготривалих соціальних практик, підтримуваних за допомогою соціальних норм» [14, с. 6–7].

Я.І. Гілінський виокремлює характеристики інституціоналізації корупції, що повною мірою властиві й підкупу у сфері публічної службової діяльності як найтипівішій формі її прояву. Так, про процес становлення корупційних практик регулярними й довготривалими (інституціоналізацію) свідчать: виконання корупцією ряду соціальних функцій – спрощення адміністративних зв'язків; прискорення та спрощення прийняття управлінських рішень; консолідація та реструктуризація відносин між соціальними класами й групами; сприяння економічному розвитку шляхом скорочення бюрократичних бар'єрів, оптимізації економіки в умовах дефіциту ресурсів; наявність цілком визначених суб'єктів корупційних взаємовідносин (патрон – клієнт); розподіл соціальних зв'язків (хабародавець, хабароодержувач, посередник); наявність визначених правил гри, норм, відомих суб'єктам корупційної діяльності; сленг, що склався, символіка (наприклад, добре відомий і усіма зрозумілий жест швидкого потирання великим пальцем руки вказівного й середнього пальців) корупційних діянь; усталена й відома зацікавленим особам такса послуг [15].

Про становлення підкупу як окремого соціального інституту свідчить також те, що він настільки тісно пов'язаний та інтегрований у політичну, економічну, правову сфери суспільного буття, що почав виконувати регулятивну роль і присвоювати частину функцій легальних соціальних інститутів.

З позиції інституціонального підходу й функціональності підкуп у сфері публічної службової діяльності є складною самовідтворювальною системою, функціонування

якої забезпечується через структурні, тривалі й повсюдні зв'язки, що опосередковують купівлю / продаж послуг службових осіб публічної сфери.

Застосування інституційного підходу дозволяє за окремими фактами надання та одержання неправомірної вигоди бачити цілісні соціальні практики, за фігурами окремих «хабарників» – корупційні мережі (спільноти учасників підкупу), зв'язати в одне ціле поведінку людей та організованих систем і тим самим делатентизувати підкуп у публічній сфері управління, створити ефективну систему запобігання йому.

Висновки і пропозиції. З боку інституціонального підходу, який дозволяє сформулювати цілісне уявлення про причини й структуру корупційних зв'язків і таким чином виробити ефективний механізм запобігання підкупу й корупційним практикам у цілому, підкуп у сфері публічної службової діяльності можна визначити як добровільну взаємовигідну свідомо незаконну, тобто передбачену окремими нормами Кримінального кодексу України домовленість (угоду), за якої зобов'язанню однієї сторони вчинити або утриматися від учинення якої-небудь дії з використанням службового становища в публічній сфері діяльності відповідає зобов'язання іншої сторони надати їй або іншим особам певну вигоду. Підкуп у публічній сфері управління характеризується такими ознаками:

- угода, учасниками якої є службова особа публічної сфери й будь-який інший суб'єкт;
- домовленість має свідомо незаконний характер для обох сторін;
- дія, яка виконується, може бути як незаконною, так і законною характеру;
- домовленість має взаємовигідний характер, а тому виражена в обопільній зацікавленості безвідносно до ініціативи якоїсь зі сторін;
- предмет підкупу може мати як матеріальний, так і нематеріальний характер;
- угода має добровільний характер.

Список використаної літератури:

1. Горбунов А.В. Уголовно-правовая характеристика подкупа : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Челябинск, 2000. 189 с.
2. Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. Москва : Юристъ, 2007. 301 с.
3. Шнитенков А.В. Ответственность за преступления против интересов государственной службы и интересов службы в коммерческих и иных организациях : монография. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2006. 311 с.
4. Лопашенко Н.А. Коррупция : содержание, проблемы правовой регламентации. *Уголовное право*. 2001. № 2. С. 98–101.
5. Егорова Н.А. Уголовно-правовые формы борьбы с коррупцией в новых экономических условиях : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Саратов, 1996. 188 с.
6. Конвенція ООН проти корупції : Міжнародний документ від 31 жовтня 2003 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 22.06.2021).
7. Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве. *Государство и право*. 2002. № 9. С. 19–25.
8. Талапина Э.В. Публичные функции в экономике. *Право и экономика*. 2002. № 6. С. 3–9.
9. Ширяев В.Н. Взятничество и лихоимство в связи с общим учением о должностных преступлениях : Уголовно-юридическое исследование. Ярославль, 1916. 570 с.
10. Мирошниченко Д.В. Коррупция и уголовно-правовое воздействие на нее : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Саратов, 2009. 251 с.
11. Про судову практику у справах про хабарництво : Постанова Пленуму Верховного Суду України № 5 від 26 квітня 2002 р. / Пленум Верховного Суду України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0005700-02> (дата звернення: 24.06.2021).
12. Дрёмин В.Н. Преступность как социальная практика : институциональная теория криминализации общества : монография. Одесса : Юридическая литература, 2009. 616 с.
13. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции / под. ред. А.Ю. Сунгурова. Санкт-Петербург : Норма, 2000. 224 с.
14. Хабриева Т.Я. Коррупция и право : доктринальные подходы к постановке проблемы. *Журнал российского права*. 2012. № 6. С. 5–17.
15. Гилинский Я.И. Коррупция : теория и российская реальность. URL: [https://pravo33.wordpress.com/2008/10/22/я-гилинский-коррупция-теория-российс/%20\(дата%20звернення:%2023.06.2021](https://pravo33.wordpress.com/2008/10/22/я-гилинский-коррупция-теория-российс/%20(дата%20звернення:%2023.06.2021)

Tsytriak V. Bribery in public sphere of management as an institutionalized form of corruption practices

The article is focused on the research of bribery in the public sphere of management as an institutionalized form of corruption practices. It has been established that the essence of "corruptibility" in the public sphere of management must be determined focusing on the categories of "bribery", "bribery in the sphere of public official activity", "publicity", etc. In this context, based on an institutional approach that allows for individual facts of provision and undue benefit to see holistic social practices, according to the figures of individual "bribe takers" – corruption networks, link into one whole the behavior of people and organized systems, and thereby delatentize bribery in the public sphere of management, create an effective system for preventing it, bribery in the sphere of public official activity is defined as voluntary mutually beneficial obviously illegal, that is, provided for by certain norms of the Criminal Code of Ukraine, agreement in which the obligation of one party to commit or refrain from performing any act using an official position in the public sphere of activity corresponds to the obligation of the other party to provide it or other persons with a certain benefit. In addition, the following signs of bribery in the public sphere of management are highlighted: 1) an agreement, to which a special entity – an official of the public sphere, on the one hand, on the other – any other (general) entity interested in the implementation of the act first, defined by the condition of the relevant agreement; 2) the agreement is obviously illegal for both parties; 3) the action that is performed may be of both illegal and legal nature; 4) the agreement is mutually beneficial, and therefore expressed in mutual interest regardless of the initiative of either of the parties; 5) the subject of bribery may be both material and intangible; 6) the agreement is voluntary in nature, under which obligation of an official of the public sphere to perform (refrain from performing) any action, corresponds to the obligation of the interested person to provide any material values, advantages, benefits, services, intangible assets and vice versa.

Key words: *bribery in public sphere of management, institutional approach, corruption manifestations, public official activity, institutionalization of corruption.*

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.354

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.13>

І. С. Педак

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

О. В. Свиридова

старший викладач кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД

У статті досліджено процес стратегічного планування, який виступає одним із інструментів державної політики. Державне стратегічне планування є основою всіх життєдіяльних процесів розвитку держави, для створення Стратегії та політики розвитку необхідне зменшення дисбалансів у економічному розвитку, створення умов для солідарності та взаєморозуміння, які є запорукою єдності державного простору та стійкості держави. Акцентується увага на тому, що кібернетичний підхід може бути методологічною основою державного стратегічного планування, яке становить цілісну ієрархічну систему.

Встановлено, що процес стратегічного планування науковці частіше формулюють як концептуальне бачення, яке сягає за п'ятирічний горизонт, та сучасні управлінці доводять, що найсприятливішим є період п'яти років як максимальна часова межа. Між тим стратегічні плани мають сильну зовнішню орієнтацію та покриваються основною функціональною сферою. Стверджуємо, що такий план народжується у верхньому ешелоні управління і має часовий горизонт відповідно до можливостей і встановлених рівнів ризику. Специфіка плану адресована питанням ресурсних потреб, конкурентних переваг, очікувань якості, питань соціального забезпечення і синергії.

Тому зазначимо, що процес публічного управління інституційною системою стратегічного планування має такі основні компоненти:

- системний аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища;*
- встановлення стратегічних цілей та орієнтирів;*
- визначення стратегії їх досягнення;*
- розробка стратегічних результатів. Вони мають бути представлені у формі стратегічних прогнозів, концепцій, доктрин, стратегій, програм, планів та інших стратегічних документів.*

Конкретні його види чи підсистеми мають формуватися у єдиному комплексі та чіткій узгодженості цих документів, об'єднаною єдиною системою стратегічного планування та публічного управління.

Ключові слова: стратегічне планування, публічне управління, розробка стратегії, стратегічні документи, державна політика.

Постановка проблеми. Публічне управління визначається як функція, що планує, організовує та контролює процеси, які відбуваються в державі, та спрямована на виконання завдань і цілей [1]. Ця діяльність забезпечується застосуванням усіх інструментів публічного управління за злагодженої взаємодії органів влади та громадянського суспільства. Її можна реалізувати за допомогою державного стратегічного планування як головного інструменту, що забезпечить бачення довгострокової перспективи, розвиток і злагоджену взаємодію.

Дієва система публічного управління є одним із основних чинників конкурентоспроможності держави. Мета системи – забезпечити своїх громадян рівними можливостями, гарантованим рівнем публічних послуг і зберегти єдність державного простору за соціоментальних відмінностей, що є однією з передумов демократичного врядування.

Державне стратегічне планування є платформою всіх життєдіяльних процесів розвитку держави, важливим кроком процесу управління, що визначає цілі, ефективні методи та засоби, необхідні для досягнення цілей.

Специфіка стратегічного планування як процесу полягає в тому, що одним із його важливих завдань є зменшення невизначеності майбутнього. Щоб більш предметно розуміти мету і завдання державного стратегічного планування, варто ознайомитися з головними підходами до стратегічного планування у контексті збалансування інтересів держави та її народу. Для створення Стратегії та політики розвитку необхідне зменшення дисбалансів у економічному розвитку, умови для солідарності та взаєморозуміння, які є інструментом єдності державного простору та стійкості держави. Таким чином, можливості для розвитку та конкурування дає нам державне стратегічне планування, для якого характерні такі ознаки: зіставлення й аналіз минулого та теперішнього, характеристика бажаного майбутнього, формулювання місії, виділення пріоритетів, аналіз зовнішньої політики, наявність суб'єктів реалізації, моніторинг та оцінювання.

Державне стратегічне планування діє відповідно до законів і закономірностей державного управління. Закономірність єдності соціально-економічної системи – одна із найважливіших у державному стратегічному плануванні. Вона відображає зв'язок між елементами системи, які тривалий час зберігають її цілісність під час зміни стану. Тому державне стратегічне планування становить цілісну ієрархічну систему, і методологічну основою дослідження закономірностей державного стратегічного планування може бути кібернетичний підхід. Він оперує законами управління й інформаційної взаємодії одночасно на декількох рівнях структурної організації матерії. Наука кібернетика підходить до об'єкта як до системи, якій притаманна сукупність спільних структурних і функціональних якостей (соціальних структур) [2].

Сьогодні ми бачимо, що Україна займає низькі позиції у світових рейтингах конкурентоспроможності, які пов'язані з державним управлінням. Необхідна реформа чинної системи державного управління та нова стратегія розвитку.

Під час планування стратегії розвитку варто пам'ятати, що не існує нормативної бази, тому ми повинні врахувати переваги стратегічного планування, яке:

- заохочує чи змушує керівників усіх рівнів мислити стратегічно, перспективно;
- здійснює цільову орієнтацію всіх учасників на досягнення генеральної мети, спрямованої в майбутнє, на спільну розробку і виконання будь-якого інноваційного проекту чи програми розвитку держави загалом;
- веде до чіткої координації зусиль управлінської ланки на різних рівнях;
- координація здійснюється як попереднє узгодження дій у підготовці планів і як узгоджена реакція на перешкоди та проблеми, що виникають під час виконання планів;
- змушує керівництво чітко визначати завдання;
- веде до встановлення показників діяльності як об'єктивної бази для ефективного контролю;
- сприяє посиленню зв'язків і комунікацій між рівнями стратегічного планування [1].

Створення чи реформа дієвої державної політики практично неможливе без стратегічного планування. Актуальність стратегічного планування пояснюється його раціональністю та глобальною світовою інтеграцією, воно може розглядатися у кількох можливих варіантах для запровадження в суспільну практику України, з урахуванням європейського вибору та європейської перспективи України і можливістю формування і координації державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти окресленої проблеми досліджували вітчизняні та зарубіжні фахівці Г. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, М. Кондратьєв, В. Леонтьєв, В. Матвієнко, М. Месарович, М. Моїсеєв, Е.П. Сорокін, С. Уткін, Ю. Шаров, С.О. Телешун, Л. Берталанфі, В.Р. Ешбі, Дж. Міллер, І. Ансоффа, Г. Стейнер Реймонд, А. Розенфельд, Т. Парсонс.

Мета статті полягає у здійсненні комплексного дослідження на основі результатів аналізу загальнотеоретичних знань сучасного стану процесу інституціональної системи стратегічного планування.

Виклад основного матеріалу. Інноваційні наукові аспекти засновані на концепції, яка підкреслює, що процес стратегічного планування є елементом аналізу політики. Аналіз політики та процес стратегічного планування послідовно рухаються у напрямку, який починається з визначення проблеми й оцінки можливостей, систематизує альтернативні рішення і завершується імплементацією політики у практичну площину й аналізу одержаних результатів [2].

Стратегічне планування як елемент аналізу політики під час формування й оцінки політичних альтернатив з метою вибору однієї з них визначається у формуванні таких чинників, як:

- виявлення конкретних учасників, які мають і неодмінно висловлять свою думку стосовно тієї чи іншої альтернативи – ті, кого зачіпає проблема, і ті, хто офіційно відповідає за вибір певного її розв'язання;
- з'ясування мотивів і переконань учасників, аби передбачити оцінку цими групами конкретних пропозицій;
- оцінювання ресурсів учасників;

– вибір політичного рівня та прорахування офіційних і неофіційних правил вибору політичної альтернативи, що передбачені на цьому рівні.

Стратегічне планування прогнозує також низку політичних стратегій, які можна задіяти для офіційного визнання бажаної альтернативи: перенесення розгляду проблеми на контраверсійний політичний рівень; кооптація, сенс якої є у переконанні людей у тому, що пропонується альтернатива є їхньою власною ідеєю; компроміс, тобто модифікація політичних пропозицій, щоб зробити їх більш політично прийнятними шляхом усунення тих елементів, які викликають найбільше заперечень в опонентів; критерії оцінювання; риторика – використання переконливої мови з метою пояснення або приховування імовірних наслідків пропонованої політики [2].

Таким чином, поняття державного стратегічного планування необхідно сформулювати як стратегічне планування на загальнодержавному рівні. Державне стратегічне планування в Україні – це процес формування політики держави, яка на основі прогнозування, бачення, місії, основних цілей розвитку країни з урахуванням наявних ресурсів визначає пріоритети державної політики, що мають бути спрямовані на реалізацію національних інтересів і досягнення на цій основі прогресивного соціально-економічного розвитку.

Ще одним інструментом стратегічного планування є стратегічне мислення. Ефективна діяльність органів влади щодо розроблення державної політики у різних сферах можлива за наявності стратегічного мислення. Таким чином, визначаємо критерії:

1. Ознаками помилкового стратегічного мислення є: думка про те, що середовище незмінне; початок розробки програми дій з аналізу лише внутрішніх можливостей; бажання розписати все наперед в оперативних «планах» чи будувати «на століття».

2. Базовими положеннями, що свідчать про правильні напрями стратегічного мислення, є: орієнтація на громадянина як на клієнта-споживача; розуміння потреби постійної готовності до змін; усвідомлення

суті стратегічного порівняно з «поточним», оперативним; комплексне розуміння результату стратегічного планування; розуміння «пасток» стратегічного планування; інструментально-технологічний аспект стратегічного мислення; володіння навичками стратегічного мислення надає вагомих переваг.

Такі критерії дають можливість визначити, що сьогодні у системі державного стратегічного планування України існують такі проблеми:

- розрив між завданнями, які визначаються першочерговими та необхідними у рішеннях Кабінету Міністрів України, та фінансовими ресурсами, що закладаються у проект держбюджету;

- визначення повноважень основних інституцій (Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади) щодо підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень;

- відсутність методологічних та унормованих основ державного стратегічного планування і, як наслідок, залежність виконання, доведення до логічного завершення стратегічних документів від політичної ситуації у країні;

- неузгодженість державних стратегічних документів, програм на центральному, галузевому та регіональному рівнях;

- резистентна система програмних стратегічних документів;

- відсутність моніторингу, контролю й оцінки виконання стратегій, державних цільових програм.

Зазначимо, що стратегічне планування є водночас і процесом, і результатом, оскільки в його основу покладено:

- вибір цілей і завдань, які мають привести до кращого суспільства;

- визначення найдієвішого способу досягнення цілей і завдань.

Зорієнтованість стратегічного планування на результат не викликає сумнівів, оскільки стратегічний план обов'язково передбачає досягнення результату відповідно до задекларованої цілі, тому процес стратегічного планування прогнозує: розподіл ресурсів (фонди, дефіцитні управлінські кадри, технологічний досвід); адаптацію до зовнішнього середовища (поліпшення відношень із її зовнішнім

середовищем); внутрішню координацію; організаційно-стратегічне передбачення.

Однак стратегічне планування не варто вважати самоціллю чи панацеєю від усіх негараздів. Це не є догматична ідеологія безпечного і безтурботного існування, оскільки цей процес є неперервним і, з бюрократичного погляду, містить чіткішу регламентацію діяльності з постійним моніторингом виконання стратегічного плану.

Системний процес державного стратегічного планування показує багаторівневий характер стратегічних державних планів, структуру й організацію процесу цілепокладання, зокрема: формування загальних стратегічних цілей розвитку країни; вибір конкретних цілей розвитку країни (галузевий, регіональний рівні) та їх узгодження із загальними стратегічними цілями; розробку ієрархії цілей, їх оцінку і деталізацію в часі та просторі; визначення послідовності розробки довгострокових і середньострокових документів стратегічного планування на загальнодержавному рівні; узгодження довгострокових і середньострокових документів державної системи стратегічного планування за цілями та пріоритетами; упорядкування термінів підготовки документів державного стратегічного планування і бюджетної політики між собою.

Також процес стратегічного планування тісно пов'язаний з аналізом політики, як згадувалося раніше, але планування не є аналізом, хоча воно може ґрунтуватися на раціональних ідеях і діях, а також може бути результатом здійснення аналізу політики. Дієвість стратегічного планування та зв'язок теорії та практики аналізу політики забезпечується їх прикладним характером і дотриманням науково обґрунтованих принципів. Характерними рисами стратегічного планування, що відрізняють його від аналізу політики, є такі: спрямованість на середньострокову та довгострокову перспективи; орієнтація на досягнення визначальної системи цілей; органічний взаємозв'язок поставлених цілей з обсягом і структурою ресурсів, потрібних для їх досягнення (як наявних, так і створених у перспективі); врахування впливу різноманітних умов і факторів, які визначають стан об'єкта планування.

Отже, стратегічне планування зосереджене на питаннях майбутнього, на забезпеченні довготривалого виживання за умов змінного середовища. Суть стратегічного планування полягає у виділенні істотного у всьому комплексі змін, бажаного і можливого становища у майбутньому.

Зазначаємо, що суб'єктами системи державного стратегічного планування виступають:

– держава як політична організація, що здійснює управління країною;

– суспільство як сукупність індивідів, які проживають на території держави й організовані у групи, колективи, об'єднання, партії та ін. Об'єктом державного стратегічного планування виступає соціально-економічний розвиток країни [1].

Висновки і пропозиції. Таким чином, одним із важливих етапів державного стратегічного планування є визначення стратегічних напрямів і цілей. Кожен напрям розвитку повинен включати в себе стратегічні завдання, котрі вказують, якого саме розвитку держава хоче досягти у цій сфері.

Також стратегічне планування є особливим видом розумової діяльності. Воно пов'язане з невизначеністю майбутнього і тому вимагає значних і специфічних інтелектуальних зусиль. Для успішного розв'язання стратегічних проблем необхідне стратегічне мислення. Воно становить певну сукупність взаємопов'язаних етапів аналітичного процесу, спрямованого на пошук і обґрунтування оптимальних рішень про розвиток і використання можливостей тієї чи іншої системи; наукові методи досліджень, аналізу, теоретичного осмислення можуть безпосередньо застосовуватися до опрацювання стратегії. Стратегічне мислення як особливий тип інноваційного системного мислення, що поєднує раціональний і творчий компоненти, об'єктивний і суб'єктивний аспекти, інтегрує різноманітні концепції

та методи, забезпечує плюралізм позицій і поглядів у процесі аналізу та розв'язання складних стратегічних проблем.

Отже, для визначення цілей державного стратегічного планування має використовуватися система прогнозів, зокрема демографічних, соціальних, економічних, прогнозів науково-технічного прогресу, природних ресурсів та інших, тобто всіх видів сфер розвитку суспільства.

Оскільки результатом процесу державного стратегічного планування є ієрархія стратегічних документів, актуальною потребою є їх узгодження. Узгодження документів стратегічного планування має здійснюватися шляхом:

– оцінки їх відповідності нормативно-правовим актам, що визначають порядок їх розроблення, проведення моніторингу, оцінки;

– узгодження документа стратегічного планування нижчого рівня з аналогічним документом вищого рівня;

– узгодження документа стратегічного планування зі стратегією розвитку держави (головною стратегією).

У процесі державного стратегічного планування формулюються цілі розвитку, які прописуються у системі стратегічних документів за пріоритетністю й ієрархічною узгодженістю. Всі цілі узгоджені між собою, мають часові рамки, ресурсне забезпечення, відповідають цінностям розвитку держави.

Список використаної літератури:

1. Запровадження стратегічного планування в Україні : збірник документів і матеріалів / укл. В. Тертичка. Київ : Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ, 2004. Розд. 1; 3; 5. URL: www.uara-csar.org.ua/ua – 2004 – 2.htm.
2. Шаров Ю.П. Стратегічне планування та реалізація політики на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Опорний конспект дистанційного курсу. Київ, 2004. С. 3–22.

Pedak I., Sviridova O. Conceptual approach to public administration of the institutional system of strategic planning

The article explores the process of strategic planning as one of the tools of public policy. It is revealed that the state strategic planning is the basis of all vital processes of state development. The creation of the Political Development Strategy revealed the need to reduce the imbalance between economic development and the creation of conditions for solidarity and understanding, which are the basis for state stability. Emphasis is placed on

the fact that the cybernetic approach can be the basis of the methodology of laws for state strategic planning. Such planning is a holistic hierarchical system.

Most often, the process of strategic planning, scientists form as a conceptual vision for the next five years. However, according to current research by current managers, five years is the maximum limit that is the most favorable period for planning. Strategic plans have a strong external orientation and are covered by the main functional area. Typically, such a plan is created at the highest levels of management and has a life cycle according to the current level of risk. Such specifics of planning should address issues of resource needs, competitive advantages, quality expectations, social security issues and synergies.

Therefore, we emphasize that the process of public administration of the institutional system of strategic planning has the following key components:

- systematic analysis of the internal and external environment;*
- setting strategic goals and benchmarks;*
- defining a strategy for achieving goals and benchmarks;*
- development of strategic results. They should be presented in the form of strategic*

forecasts, concepts, doctrines, strategies, programs, plans and other strategic documents. Specific types or subsystems of strategic forecasts should be formed in a single set and clear consistency of such documents. They should be a single system of strategic planning and public administration.

Key words: *strategic planning, public administration, strategy development, strategic documents, state policy.*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 3.07:331.5.021–048.35:339.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.14>

О. В. Боков

кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто питання формування та реалізації регіональної політики зайнятості населення в умовах проведення децентралізації системи державного управління та модернізації державної служби зайнятості; визначено проблемні питання, які потребують розв'язання з метою підвищення її результативності; акцентовано увагу на необхідності підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування за формування та реалізацію регіональної політики зайнятості; зазначено про необхідність забезпечення взаємозв'язку державних та територіальних програм соціально-економічного розвитку органів місцевої влади з регіональними програмами зайнятості населення; визначено необхідність удосконалення системи управління виконавчими органами фонду на випадок безробіття на регіональному рівні в контексті проведення державної політики децентралізації; запропоновано впровадження на регіональному рівні децентралізованої моделі управління регіональною службою зайнятості на основі трипартизму із залученням представників органів місцевої влади та місцевого самоврядування, регіонального представництва роботодавців та профспілок, що сприятиме посиленню соціального діалогу на місцевому рівні, розширенню фінансових можливостей регіонального фонду зайнятості з метою підвищення ефективності реалізації активної політики зайнятості населення, а також надасть можливість місцевим органам влади проводити самостійну кадрову політику у сфері зайнятості населення, посилюючи їх відповідальність за прийняття управлінських рішень у цій сфері; зазначено, що впровадження нової моделі регіональної політики зайнятості потребує обговорення зі сторонами соціального діалогу, представниками науки та громадськістю з подальшими кроками щодо внесення відповідних змін до чинного законодавства у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Ключові слова: ринок праці, зайнятість населення, регіональна політика зайнятості, місцевий соціально-економічний розвиток, місцеве самоврядування, модель управління, децентралізація, державна служба зайнятості.

Постановка проблеми. В умовах проведення в Україні політики децентралізації основою соціально-економічного розвитку територіальних громад поступово стає їх самостійність у визначенні цілей та пріоритетів свого розвитку та зростання можливостей щодо фінансування заходів для їх реалізації, насамперед, за рахунок

залучених інвестицій і власних джерел. Саме тому соціально-економічна політика органів місцевого самоврядування має враховувати раціональне використання трудового потенціалу та місцевих ресурсів, максимально сприяння розвитку малого і середнього бізнесу. Вирішення цих завдань передбачає посилення ролі і відповідальності місцевих органів влади за

майбутнє території, необхідності пошуку нових інструментів щодо стимулювання соціально-економічного розвитку, зокрема об'єднання зусиль місцевого бізнесу, громадськості, самоврядування та держави.

Основними засадами реформ в Україні є вдосконалення державної політики зайнятості з урахуванням умов соціального-економічного розвитку регіонів. Важливо щоб паралельно із цим відбувався і процес вдосконалення механізмів державного регулювання зайнятості населення, забезпечення ефективного функціонування інституційної основи ринку праці – регіональних та базових центрів зайнятості, центрів професійно-технічної освіти та інших підсистем державної політики зайнятості. Водночас на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України проблемним питанням ще залишається невизначеність у напрямку децентралізації системи державного управління у сфері політики зайнятості населення. Органи місцевого самоврядування потребують підтримки певного рівня регіональної автономії та прийняття рішень, особливо в такому пріоритетному напрямі місцевої політики, як сфера зайнятості, від якої залежить рівень та якість життя членів територіальної громади. Тому регіональні та районні центри зайнятості повинні реагувати на місцеві потреби та розвиток територіальних громад, особливо у питаннях реалізації активних програм політики зайнятості на регіональних та локальних ринках праці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань, пов'язаних із формуванням та реалізацією державної політики у сфері зайнятості населення, проблематикою функціонування ринку праці, його змінами у процесі впливу глобалізаційних процесів на національну економіку, займалось багато видатних вітчизняних учених, таких як: С. Бандур, І. Гнибіденко, О. Грішнова, А. Колот, Е. Лібанова, Л. Лісогор, Ю. Маршавін, В. Міненко, І. Петрова, В. Скуратівський, В. Трощинський, В. Онікієнко, В. Федоренко та ін. Незважаючи на значні здобутки вчених у вивченні зазначеної проблематики, питання дослідження функціонування ринку праці, сфери зайнятості насе-

лення в сучасних соціально-економічних умовах розвитку країни потребує нових наукових розробок в напрямках підвищення ефективності державних механізмів регулювання зайнятості населення, посилення інституційної можливості місцевих органів влади, регіональних служб зайнятості в проведенні політики у сфері зайнятості населення, підвищенні її результативності. Актуальність цих питань посилюється в умовах проведення в Україні політики децентралізації.

Мета статті – визначити перспективні напрями розвитку регіональної системи управління політикою у сфері зайнятості населення в умовах децентралізації та розробити пропозиції, спрямовані на удосконалення механізмів її формування та реалізації на місцевих ринках праці.

Виклад основного матеріалу. Одна з важливих функцій держави полягає в тому, щоб забезпечити в механізмі зайнятості взаємоузгодженість адміністративних і економічних важелів, з використанням всіх можливостей державного сектора економіки та бізнесу у розв'язанні проблемних питань в сфері зайнятості населення. Функціонально їхня діяльність повинна змінюватись відповідно до сучасного стану соціально-економічного розвитку регіонів. Це також стосується і трансформації функцій регулювання зайнятості, яка повинна синхронізуватись зі структурними змінами в господарському комплексі регіонів, що пов'язано із зовнішнім та внутрішнім впливом на нього глобалізації, динамікою інноваційного регіонального розвитку, процесами децентралізації та вдосконаленням механізмів місцевого самоврядування, взаємодії територіальних органів влади з місцевими об'єднаннями профспілок та роботодавців стосовно формування та реалізації місцевої політики зайнятості.

Серед пріоритетних завдань у сфері зайнятості населення, які визначені в планах пріоритетних дій Уряду на 2017–2021 рр., слід виділити такі: проведення активної політики зайнятості; збільшення кількості працевлаштованих осіб на 200 тис. в рік; створення умов для зниження рівня неформальної зайнятості; підвищення рівня доходів працюючих громадян; сприяння сталому економічному

зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх; підвищення професійного рівня та конкурентоспроможності вітчизняної робочої сили; підвищення ролі колективно-договірного регулювання соціально-трудова відносин; посилення захисту прав працівників та роботодавців; удосконалення механізму державного регулювання внутрішніх і зовнішніх міграційних переміщень робочої сили та ін. [1; 2]. Проте проблемним питанням ще залишається невизначеність у напрямку децентралізації системи державного управління у сфері політики зайнятості населення, які потребують вирішення.

Зазначене питання актуалізується через ключову роль територіальних громад у розв'язанні соціально-економічних проблем, враховуючи те, що саме на місцевому рівні кошти можуть витратитися з найбільшою ефективністю з урахуванням потреб громади та кожної родини. Тому в сучасних умовах соціально-економічного розвитку держави органи місцевого самоврядування потребують впровадження ефективної системи регіонального планування, підвищення своєї інституційної спроможності щодо розроблення, відбору проектів територіального розвитку. Децентралізація системи державного управління сприятиме створенню сучасної системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади з урахуванням українських особливостей та традицій на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, зокрема Хартії місцевого самоврядування. Основною метою проведення цієї реформи є забезпечення надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг незалежно від місця проживання, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території [3].

Від ефективності функціонування регіональних і локальних ринків праці залежить ситуація у сфері зайнятості населення, соціально-економічний розвиток територіальних громад. Тому регіональна політика зайнятості в сучасних умовах розвитку держави потребує модернізації.

Окремою підсистемою в системі формування та реалізації державної політики

зайнятості є державна служба зайнятості України, яка є органом публічного права та централізованою системою державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Державна служба зайнятості України (станом на 01.01.2021) об'єднує 25 регіональних центрів зайнятості, 91 базовий центр зайнятості, 429 філій регіональних центрів зайнятості, Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України та 11 центрів професійно-технічної освіти. Водночас централізована модель служби зайнятості не відповідає сучасним потребам соціально-економічного розвитку місцевих територіальних громад, особливо в умовах проведення в державі політики децентралізації [4].

Тому важливо, на нашу думку, привести декілька аргументів на користь децентралізованої моделі управління політикою у сфері зайнятості населення. Серед них слід виділити такий важливий момент, як гнучкість таких її складових частин: бюджету, регіональних програм соціально-економічного розвитку, програм зайнятості, організації надання послуг, аутсорсингу (аутсорсинг служб зайнятості є одним із різновидів децентралізації державного управління), а головне – це гнучкість завдань та стратегічних цілей.

Проблемними питаннями в системі реалізації місцевої політики зайнятості населення є такі: регіональні служби зайнятості мають недостатньо повноважень у напрямках визначення завдань та пріоритетів у сфері зайнятості; несамотійність у проведенні кадрової політики у сфері зайнятості; обмеженість фінансових ресурсів у напрямках реалізації активної регіональної політики зайнятості; проблеми з адаптацією своїх програм та укладання договорів з постачальниками послуг у сфері зайнятості, що пов'язано з неможливістю самотійно та ефективно співпрацювати з іншими місцевими суб'єктами, які залучені до формування та реалізації регіональної політики зайнятості населення та ін.

Тому орієнтири ефективного територіального соціально-економічного розвитку мають бути закладені в сам механізм регіональної політики зайнятості, причому в

кожну її складову частину. Тільки за таких умов можна розраховувати на результативність управлінських рішень у сфері регіональної політики зайнятості населення. Важливою умовою вдосконалення механізмів державного регулювання регіональних ринків праці є забезпечення взаємоузгодженості соціальної політики із заходами податкової, інвестиційної та фінансово-кредитної політики. На цих засадах необхідно формувати програми соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх специфіки та організацію на цих засадах ефективної роботи органів місцевого самоврядування, яка спрямована на забезпечення продуктивної зайнятості населення. Важливо також акцентувати увагу на тому, що цільова спрямованість державного регулювання процесів обігу робочої сили у поєднанні з розвитком місцевих ініціатив з боку виконавчих органів місцевої влади та місцевого самоврядування, регіональних та базових центрів зайнятості сприятиме інноваційному розвитку регіональних та локальних ринків праці.

Виходячи із цього, основними економічними передумовами формування ефективних регіональних ринків праці мають стати: подальша децентралізація системи державного управління, в тому числі і системи управління державної служби зайнятості, яка сприятиме розвитку елементів самоорганізації території і тим самим розширюватиме спектр ринкових механізмів ефективного розвитку регіональних ринків праці; розробка стратегічних програм соціально-економічного розвитку регіонів, що мають враховувати широкий спектр інтересів працівників, роботодавців, профспілок та органів управління як основи взаємоузгодження різних напрямів регіональної політики та забезпечення прогресивних динамічних змін на ринку праці; забезпечення реальної економічної самостійності та самодостатності території, за якої значно розширюються фінансові можливості органів місцевого самоврядування щодо забезпечення ефективного розвитку ринку праці з орієнтацією на потреби територіальних громад [3].

У Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування

на випадок безробіття» від 02.03.2000 р. № 1533-III чітко визначено, що управління фондом соціального страхування на випадок безробіття здійснюється на паритетній основі державою, представниками застрахованих осіб і роботодавців. У даному випадку застосовується принцип соціального партнерства – принцип трипартизму, який можна визначити як участь усіх трьох суб'єктів виробничих відносин: роботодавців, найманих працівників і держави в особі уряду в усіх заходах, під час проведення яких зачіпаються інтереси кожного з суб'єктів. Принцип трипартизму має бути реалізований на чотирьох рівнях: державному (центральному), галузевому, регіональному і низовому (на підприємствах, в установах, організаціях). Обов'язковою умовою співробітництва на всіх рівнях є добровільність, рівноправність, відповідальність, самообмеження і взаємні поступки під час переговорів у рамках чинного законодавства та погоджених правил, а головним методом забезпечення згоди суб'єктів в ході переговорів є консенсус [5].

На регіональному рівні за реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення відповідальними є місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Регіональний рівень державної служби зайнятості представлено обласними центрами зайнятості, а на місцевому рівні – базовими центрами зайнятості, які безпосередньо надають послуги у сфері зайнятості населення, до яких належать районні, міжрайонні, міські, районні у містах центри зайнятості. Згідно з нормами національного законодавства у сфері зайнятості населення в містах, районах та районах у містах можуть створюватись філії центрів зайнятості, які виконують відповідні функції, визначені регіональними чи базовими центрами зайнятості. В об'єднаних територіальних громадах можуть створюватись віддалені робочі місця працівників філій із метою забезпечення доступності послуг, які надаються державною службою зайнятості шукачам роботи [7].

Водночас на регіональному рівні існують проблемні питання, які пов'язані з обмеженням ресурсів у проведенні результативної політики зайнятості населення,

централізована модель управління політикою зайнятості не завжди враховує інтереси соціально-економічного розвитку регіонів та місцевих громад. Тому однією з важливих умов ефективного функціонування регіональних ринків праці у країні є підвищення інституційної спроможності органів місцевої влади та регіональних служб зайнятості у процесі формування та реалізації регіональної політики зайнятості.

Реалізація цієї мети потребує впровадження на державному рівні децентралізованої моделі управління регіональною службою зайнятості на основі трипартизму із залученням представників органів місцевої влади та місцевого самоврядування, регіонального представництва роботодавців та профспілок.

Із метою вирішення визначених проблемних питань в умовах модернізації державної політики зайнятості одним із важливих напрямів є удосконалення системи управління регіональною службою зайнятості, що дозволить, на нашу думку, таке:

- посилити роль органів місцевої влади у формуванні та реалізації регіональної політики зайнятості;

- змінити систему фінансування регіональних служб зайнятості, яка дозволить більш ефективно використовувати кошти соціального страхування на пріоритетні напрями розвитку регіональних та локальних ринків праці, сприяючи зростанню рівня зайнятості населення. Особливо це стосується такого проблемного питання, як обмеженість ресурсів на фінансування активної політики зайнятості в регіонах;

- акумулювати кошти системи соціального страхування, державного та місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток території, створення перспективних та інноваційних підприємств у регіоні, а й відповідно, сучасних робочих місць (слід визначити таке проблемне питання, як високий рівень безробіття в мономістах із неефективно функціонуючими підприємствами державної форми власності);

- посилити ефективність використання коштів системи соціального страхування на регіональному рівні, враховуючи повноту інформації органів місцевої влади щодо ситуації у сфері зайнятості населення на регіональних та локальних рин-

ках праці та їх зацікавленість у її покращенні;

- впровадити ефективну підсистему прогнозування регіональних і локальних ринків праці та розробляти місцеві програми зайнятості, враховуючи перспективні напрями соціально-економічного розвитку регіонів та місцевих громад;

- реально впливати на формування регіонального бюджету фонду соціального страхування та контролювати ефективність використання його коштів на місцеву політику зайнятості;

- забезпечити ефективний взаємозв'язок органів державної влади, місцевого самоврядування та служби зайнятості у прийнятті результативних управлінських рішень у сфері регіональної політики зайнятості;

- посилити місцевий соціальний діалог, залучаючи місцевих соціальних партнерів (роботодавців, профспілки) до реальної, а не формальної їх участі у формуванні та реалізації регіональної політики зайнятості;

- більш ефективно залучатись до розвитку та підтримки регіональної інфраструктури системи зайнятості (центри професійного навчання, профорієнтації та ін.);

- самостійно приймати кадрові рішення щодо призначення керівного складу регіональної служби зайнятості відповідно до їх професійної компетенції;

- сприятиме усуненню конфлікту інтересів у частині розвитку матеріально-технічної бази регіональної служби зайнятості, будівництва, фінансування напрямів політики зайнятості, враховуючи державний та місцевий контроль органами влади, місцевого самоврядування, місцевими соціальними партнерами та громадою щодо цільового використання коштів системи соціального страхування.

Окремо слід виділити таке проблемне питання, як забезпечення та розширення фінансових можливостей органів місцевої влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення ефективного функціонування та розвитку регіональних і локальних ринків праці з орієнтацією на перспективний соціально-економічний розвиток територіальних громад та їхньої реальної економічної самостійності в проведеної регіональної політики зайнятості.

У цьому контексті доцільним, на нашу думку, є розподіл напрямів фінансування пасивної та активної політики зайнятості між різними рівнями управління системою соціального страхування.

Так, напрями активної політики зайнятості мають фінансуватись за рахунок коштів регіонального фонду соціального страхування на випадок безробіття та з бюджетів місцевих органів влади, а пасивної політики зайнятості – за рахунок коштів фонду соціального страхування державного рівня та державного бюджету (дотації в разі потреби, залежно від ситуації у сфері зайнятості на місцевому рівні).

Має бути також чітко прописаний алгоритм взаємодії між правліннями фонду соціального страхування на випадок безробіття різного рівня управління. Дуже важливо в цьому напрямі забезпечити розробку програм зайнятості на місцевому рівні з їх обґрунтованим, раціональним фінансуванням, взаємозв'язком із регіональними та місцевими програмами соціально-економічного розвитку, що сприятиме підвищенню спроможності та відповідальності органів місцевого самоврядування за проведення місцевої політики зайнятості населення, її результативність.

Окремо слід виділити такий напрям, як кадрова політика органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері зайнятості населення. Так, незважаючи на політику децентралізації, яка проводиться в Україні, необхідно окреслити деякі проблемні питання, які спостерігаються в цьому напрямі. Це пов'язано в першу чергу з деякими змінами у правовому полі щодо призначення керівників регіональних центрів зайнятості та їхніх заступників, а також директорів базових центрів зайнятості. Згідно з новим наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 16 грудня 2020 р. № 2663 «Про затвердження Положення про Державну службу зайнятості» регіональний центр зайнятості очолює директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Міністром розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України за поданням Державного центру зайнятості. Тобто, незважаючи на посилення ролі місцевих органів влади

в контексті сучасних політичних процесів децентралізації, регіональна виконавча влада та органи місцевого самоврядування відсторонені від вирішення кадрових питань у сфері політики зайнятості щодо погодження кандидатури директора регіонального центру зайнятості. Така ж правова норма стосується і кандидатур щодо призначення та звільнення директорів базових центрів зайнятості [6].

Із метою посилення ролі органів місцевої влади в питаннях формування та реалізації політики зайнятості, на нашу думку, доцільно визначити кандидатів на посади директорів регіональних та базових центрів зайнятості на місцевому рівні відповідно до професійних якостей претендентів та з представників місцевої територіальної громади, а погодження їхньої кандидатури покласти на Міністра розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

Під час впровадження запропонованої моделі політики зайнятості та утворення регіональних правлінь фонду соціального страхування на випадок безробіття кадрова політика у сфері зайнятості буде прийматися сторонами місцевого соціального діалогу та представниками-членами правління від органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Важливо акцентувати увагу на необхідності створення ефективної регіональної системи прогнозування місцевих ринків праці, що є базою для визначення обсягу коштів, необхідних для виконання активних програм зайнятості, а також надає можливості визначити пріоритети регіональної політики зайнятості на прогнозований період та розробити державні заходи, які спрямовані на запобігання масового безробіття та забезпечення соціальних гарантій громадян у сфері зайнятості. Це потребує створення на регіональному рівні науково-дослідних центрів прогнозування, які доцільно інтегрувати в єдиний інформаційний центр прогнозування національного ринку праці на державному рівні. Фінансування інституцій підсистеми прогнозування регіонального і місцевих ринків праці має бути покладено на регіональний фонд соціального страхування на випадок безробіття.

Важливо зазначити, що система прогнозування ринку праці в сучасних умовах соціально-економічного розвитку держави є необхідною умовою для формування інформаційної бази для прийняття узгоджених державно-управлінських рішень різними органами влади, що пов'язує моделі економічного розвитку, демографічні моделі, освітні моделі та міграційні процеси населення, які найбільше знаходяться в системі невизначеності. Прогнозування тенденцій розвитку національного ринку праці має бути основою для розроблення державної політики зайнятості, яка повинна сприяти збалансуванню попиту і пропозиції робочої сили з метою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку держави, забезпечення її соціальної безпеки.

Таким чином, реалізація визначених пріоритетних напрямів у частині вдосконалення регіональної політики зайнятості дозволить підвищити її результативність, а також реально залучити до цього процесу органи місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування та представників соціального діалогу на місцевому рівні.

Висновки і пропозиції. Слід зазначити, що для практичного втілення нової моделі формування та реалізації державної політики зайнятості в Україні існує потреба в ретельному її обговоренні зі сторонами соціального діалогу, представниками науки та громадськістю. Наступними кроками має бути розроблення відповідного законопроекту щодо внесення відповідних змін до чинного законодавства у

сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 275-р від 3 квітня 2017 р. URL : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249935442>.
2. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 р. № 276-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2021-s240321>.
3. Боков О.В. Розвиток регіональних ринків праці в умовах децентралізації. Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком: матеріали XI регіон. наук.-практ. конф. за міжнар. участю / за заг. ред. О.Б. Кіреєвої. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. С. 629–632.
4. Офіційний сайт Державної служби зайнятості України. URL : <https://www.dcz.gov.ua/>.
5. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 02.03.2000 № 1533-III. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1533-14/>.
6. Про затвердження Положення про державну службу зайнятості : наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 16 грудня 2020 р. № 2663.
7. Про зайнятість населення : Закон України. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5067-17/page>.

Bokov A. Improvement of the regional employment policy of the population in the conditions of decentralization of the system of public administration in Ukraine

The article considers the issues of formation and implementation of the regional employment policy in the conditions of decentralization of the public administration system and modernization of the state employment service; identified issues that need to be addressed in order to increase its effectiveness; emphasis is placed on the need to increase the role and responsibility of local executive bodies and local self-government for the formation and implementation of regional employment policy; noted the need to ensure the relationship of state and territorial programs of socio-economic development of local authorities with regional employment programs; identified the need to improve the management system of the executive bodies of the fund in case of unemployment at the regional level in the context of the state policy of decentralization; proposed the introduction at the regional level of a decentralized model of management of the regional employment service on the basis of tripartism with the involvement of representatives of local authorities and local self-government, regional representation of employers and trade unions, which will strengthen social dialogue at the local level, expand the financial capacity

of the regional employment fund in order to increase the effectiveness of active employment policy, and will enable local authorities to pursue an independent personnel policy in the field of employment, strengthening their responsibility for making management decisions in this area; It is noted that the implementation of the new model of regional employment policy requires discussion with the parties to the social dialogue, science and the public with further steps to make appropriate changes to existing legislation in the field of compulsory state social insurance.

Key words: *labor market, employment, regional employment policy, local socio-economic development, local self-government, governance model, decentralization, public employment service.*

А. Ю. Геворкян

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного бізнесу та фінансів
Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ФАКТОР ЗМІЦНЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТЕРИТОРІЇ

Статтю присвячено дослідженню теоретико-методичних та практичних засад функціонування механізмів державного управління та регулювання у сфері інформаційної політики та проаналізовано їх взаємозв'язок з формуванням і зміцненням економічної безпеки території як ключової основи для забезпечення національної безпеки України. З'ясовано, що оптимізація політики у сфері застосування та користування інформаційно-комунікаційними технологіями держави відіграє провідну роль у скороченні актуальної проблеми для України – просторової диференціації розвитку територій. Систематизовано погляди вчених на дефініцію поняття «інформатизація». Зроблено авторське визначення категорії «інформатизація». Шляхом узагальнення наукових праць було уточнено визначення поняття «інформаційна політика». Визначено Принципи реалізації механізмів державного управління, на яких ґрунтуються засади інформаційної політики, та доведено, що вони повинні бути єдиними на всіх рівнях, зокрема: державному, регіональному, місцевому, галузевому, рівні підприємств, що створюють і надають інформаційно-комунікаційні технології та, звісно, інформаційного суспільства. Проаналізовані стратегічні й тактичні завдання механізму державного управління та регулювання у сфері інформаційної політики і виявлено, що для виконання вищевказаних завдань необхідні дієві та гнучкі механізми управління соціально-економічною життєдіяльністю як території загалом, так і кожного члена інформаційного суспільства. Доведено, що інформатизація схильна до впливу з боку держави у вигляді формування системи механізмів, тобто інструментів і методів впливу на інформаційну політику та забезпечення її впровадження для забезпечення інформаційної та економічної безпеки території. Запропоновано сім взаємопов'язаних пропозицій щодо вдосконалення напрямів державного управління та регулювання у сфері інформаційної політики з метою зміцнення економічної безпеки території.

Ключові слова: механізм, національна безпека, економічна безпека, інформаційно-комунікаційні технології, державне управління, державне регулювання, інформаційна політика, інструмент, метод, принцип.

Постановка проблеми. Державне управління соціально-економічним розвитком території та розроблення відповідних стратегій повинні спиратися на надійну інформаційну основу. Для цього потрібне створення ефективної системи інформаційного забезпечення управлінських рішень, що забезпечує оперативний моніторинг стану мінливого економічного середовища, визначення стратегічних і тактичних завдань з управління економічними процесами на територіальному та місцевому рівні, що стане основою для

зміцнення економічної безпеки країни. Вирішення цієї проблеми можливе тільки за рахунок формування і реалізації ефективною інформаційної політики, що дозволить не тільки перейти до моделі прискореної інформатизації територій країни, а й скоротити «цифрову нерівність» сучасного інформаційного суспільства.

Основні положення державної інформаційної політики (правова і методична база, забезпечення безпеки інформаційних ресурсів, фінансовий і кадровий складники) повинні створюватися на загаль-

нодержавному рівні, але з урахуванням специфічних особливостей соціально-економічного розвитку територій.

Таким чином, актуальність статті підтверджується:

- важливістю проблеми забезпечення економічної безпеки територій, викликані підвищенням інтенсивності й розширенням масштабів застосування інформаційно-комунікаційних технологій;

- значним впливом інформаційних політик регіонів на соціально-економічний розвиток України в цілому в умовах внутрішніх та зовнішніх викликів, які породжуються загрозами національній та економічній безпеці з боку інформаційно-комунікаційних технологій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема пошуку ефективних механізмів державного управління та регулювання в інформаційній сфері є центральним місцем досліджень багатьох учених з державного управління, економіки, соціології, таких як Негодченко В. [1], Нестеряк Ю.В. [2], Рябоконт О. [3], Саврук М. [4], Пуцентейло П.Р., Гуменюк О.О. [5], Кузьмінчук Н., Стригуль Л., Другова О. [6], Аванесова Н.Е., Мордовцев О.С., Сергієнко Ю.І. [7], Ткачук Т.Ю. [8], Соколова Г.Б. [9], Золотар О.О. [10] та ін. Проаналізувавши їхні наукові праці, можна дійти загального висновку, що ними були дуже детально опрацьовані окремі положення та інститути державного регулювання та управління в інформаційній сфері, запропоновані фундаментальні та прикладні результати досліджень. Однак треба зауважити, що проблема взаємозв'язку засад державного регулювання й управління у сфері інформаційно-комунікаційних технологій з формування і зміцнення економічної безпеки території, а отже, й національної безпеки країни, ще залишаються дослідженими не в повному обсязі й потребують додаткових теоретико-методичних і практичних обґрунтувань.

Мета статті. Метою цієї статті є дослідження теоретико-методичних та практичних засад функціонування механізмів державного управління та регулювання у сфері інформаційної політики та їх взаємозв'язок з формуванням і зміцненням економічної безпеки території як ключо-

вої основи для забезпечення національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Інформаційна політика, яка створюється на державному рівні, має великий вплив на всі аспекти соціально-економічного розвитку країни, а також є основою зміцнення економічної безпеки. Саме вона бере участь у реалізації інформаційних процесів, тому основою її ефективного функціонування є процес державного регулювання та управління.

Оптимізація політики у сфері застосування та користування інформаційно-комунікаційними технологіями держави відіграє провідну роль у скороченні актуальної зараз проблеми для України – просторової диференціації розвитку територій. Саме в ході інформаційних процесів забезпечуються динамічні, структурні та організаційні зміни життя сучасного інформаційного суспільства.

Отже, інформатизація як фактор економічних змін багато в чому визначає соціально-економічну обстановку в країні. Несприятлива ситуація в інформаційній сфері, погіршення рівня економічної безпеки території може негативно відобразитися на її фінансовій самодостатності та зменшувати конкурентоспроможність територіального утворення за рахунок використання місцевих переваг. Тому набуває доцільності аналіз різних поглядів на дефініцію поняття «інформатизація» (рис. 1) та надання власного авторського визначення цієї категорії.

З рис. 1 ми бачимо, що основним недоліком представлених визначень категорії «інформатизація» є відсутність її взаємозв'язку з процесом формування та зміцнення економічної безпеки територій. Тому пропонується уточнити визначення категорії «інформатизація», під якою в цьому дослідженні будемо розуміти організаційний, соціально-економічний і науково-технічний процес формування і забезпечення сприятливого середовища для задоволення потреб в інформаційних ресурсах інформаційного суспільства, органів державного управління, місцевих органів влади, бізнесу та інших утворень на основі впровадження сучасних механізмів інформаційної політики у сфері

використання інформаційно-комунікаційних технологій, що сприятиме підвищенню ефективності прийняття управлінських рішень названих суб'єктів, зміцненню економічної безпеки територій та національної безпеки в цілому.

Як бачимо, державне регулювання процесів інформатизації досі, як правило, здійснюється у виді формування та реалізації державної інформаційної політики. При цьому, узагальнивши наукові праці [7–9], можна дійти висновку, що під інформаційною політикою розуміється комплекс взаємопов'язаних заходів у всіх сферах народного господарства, спрямований на широкомасштабне використання інформаційно-комунікаційних технологій із завданням підвищення результатив-

ності застосування інформації і знань для управління та задоволення інформаційних потреб суб'єктів цього процесу, а також створення передумов для сталого економічного зростання на засадах зміцнення економічної безпеки території.

Отже, для підвищення ефективності механізмів реалізації інформаційної політики вона повинна ґрунтуватися на певних принципах, які наведені в табл. 1.

Перераховані принципи інформаційної політики (табл. 1) повинні бути єдиними на всіх рівнях, зокрема: державному, регіональному, місцевому, галузевому, рівні підприємств, що створюють і надають інформаційно-комунікаційні технології та, звісно, інформаційного суспільства.



Рис. 1. Погляди на дефініцію поняття «інформатизація»

Джерело: систематизовано автором на основі [1–6]

Треба зазначити, що інформаційна політика реалізується як поетапне вирішення певних стратегічних і тактичних завдань, які наглядно проаналізовані на рис. 2

Зазначимо, що тактичні інформаційні завдання (рис. 2) спрямовані на формування та реалізацію стратегії соціально-економічного розвитку. Вони періодично піддаються коригуванню в залежності від зміни обставин в інформаційно-комунікаційній сфері.

Для виконання вищенаведених завдань необхідні дієві та гнучкі механізми управління соціально-економічною життєдіяльністю як території в цілому, так і кожного члена інформаційного суспільства. При цьому у функціях управління інформатизацією розкривається роль регіональної та місцевої влади для організації та визначення напрямів інформаційної діяльності, впливу на досягнення стратегічних і тактичних завдань (рис. 2).

Треба також зауважити, що інформатизація схильна до впливу з боку дер-

жави у вигляді формування системи механізмів, тобто інструментів і методів впливу на інформаційну політику та забезпечення її впровадження для забезпечення інформаційної та економічної безпеки території.

У ході проведених досліджень [5; 8–10], виявлено, що державні інструменти інформаційної політики можна поділити на групи, зокрема:

I Група. Макроекономічні інструменти – до них належать інструменти, що визначають загальний стан інформаційно-комунікаційних технологій, тобто ті, які впливають на інформаційно-комунікаційну інфраструктуру («електронний уряд», витрати на інформатизацію, досягнення науки і техніки, законодавство тощо).

II Група. Мікроекономічні інструменти – до них належать інструменти, що впливають на окремі компоненти інформатизації або на деякі галузі – комп'ютеризацію, програмні засоби, бази даних, Інтернет тощо.

Таблиця 1

Принципи реалізації механізмів державного управління у сфері інформаційної політики

№ з/п	Принцип	Коротка характеристика принципу
1.	Відкритість	Всі основні напрями інформаційної політики відкрито обговорюються інформаційним суспільством, місцеві органи управління у своїй роботі враховують думку населення, що сприятиме зміцненню інформаційної та економічної безпеки кожного громадянина
2.	Системність і комплексність	При здійсненні постанов щодо модифікації положення одного з об'єктів регулювання розглядаються його результати для стану інших і всіх у комплексі. Економічна безпека території розглядається як складник національної безпеки, тобто кожен елемент інформаційної політики так чи інакше буде впливати на формування національної безпеки країни
3.	Пріоритетність вітчизняного виробника	Ключовий принцип для зміцнення економічної безпеки території та національної безпеки країни загалом. Його сутність полягає в тому, що за однакових умов вибір віддається вітчизняному розробнику інформаційно-комунікаційних технологій
4.	Соціальна орієнтація	Основні заходи інформаційної політики повинні бути спрямовані на забезпечення суспільних інтересів жителів території
5.	Державна підтримка	Заходи інформаційної політики, спрямовані на інформаційний розвиток соціальної сфери, підтримуються місцевими органами управління і фінансуються переважно на рівні держави. Тому держава може контролювати всі процеси, які проходять у сфері інформаційно-комунікаційних технологій, що сприяє зміцненню економічної безпеки території
6.	Пріоритетність права	Розвиток і застосування юридичних способів регулювання є найбільш важливим перед певними формами управлінських постанов в інформаційній сфері
7.	Наукова обґрунтованість	Всі заходи з розроблення, виправлення та здійснення інформаційної політики повинні бути науково аргументовані, а їхні результати безперервно контролюватися і аналізуватися, особливо з точки зору забезпечення економічної безпеки територій країни

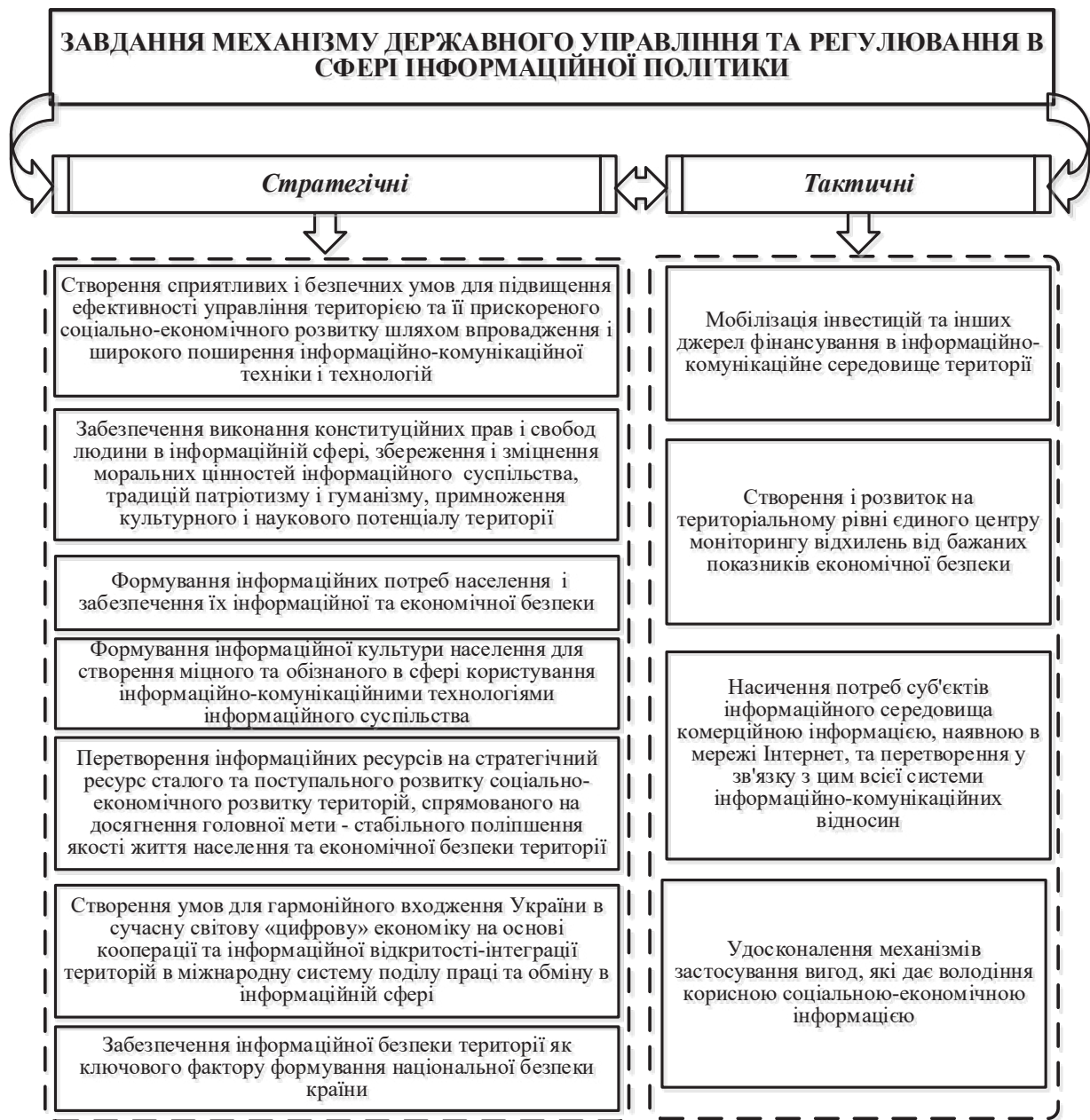


Рис. 2. Стратегічні й тактичні завдання механізму державного управління та регулювання у сфері інформаційної політики

Джерело: систематизовано автором на основі [2, 4-6, 8-10]

III Група. Інституційні інструменти – дозволяють досягти координації програм місцевих утворень, окремих галузей і відомств та включають державні органи інформаційної політики, громадські організації, об'єднання операторів зв'язку, глобальні інформаційні мережі тощо.

Методи державного регулювання інформатизації запропоновано розділити на методи прямого і непрямого впливу. При

цьому прямі методи впливу здійснюються засобами адміністративної та економічної дії, тоді як методи непрямого регулювання реалізуються лише тільки соціально-економічними засобами (табл. 2).

З табл. 2 виходить, що адміністративні методи носять обов'язковий, директивний характер, особливістю яких є те, що вони, по-перше, надають прямий вплив на керований об'єкт шляхом установалення його

прав і обов'язків; по-друге, забезпечують реалізацію суб'єктом управління процесу управління, починаючи від намічених цілей до умов виконання завдань за кожним конкретним етапом; по-третє, контролюють обов'язкове виконання державних указів, постанов тощо, невиконання яких може призвести до дисциплінарної, адміністративної і навіть кримінальної відповідальності. Вони є основою для формування і зміцнення інформаційної та економічної безпеки території та, як результат, підвищення рівня національної безпеки країни.

Економічні засоби впливу на інформаційні процеси передбачають використання інструментів: державного прогнозування та програмування інформатизації, фінансової політики, кадрової політики, інвестиційної політики тощо, а також опосередковано впливають на економічну безпеку території.

Отже, узагальнивши проведене вище дослідження, запропоновано виділити сім взаємопов'язаних пропозицій щодо вдосконалення напрямів державного управління та регулювання у сфері інформаційної політики з метою зміцнення економічної безпеки території.

1. Удосконалення публічної діяльності органів державного, регіонального та місцевого управління на базі застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та шляхів їх захисту від вну-

трішніх та зовнішніх шкідливих і небезпечних чинників впливу.

2. Комплексне використання інформаційних та комунікаційних технологій у соціально-економічному розвитку територій (економіка, освіта, охорона здоров'я, системи соціального захисту населення, сфери культури, спорту тощо).

3. Модернізація механізмів розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури для підвищення ефективності та захищеності надання публічних послуг.

4. Підготовка та підвищення кваліфікації державних і місцевих службовців у сфері інформаційних і комунікаційних технологій.

5. Сприяння використанню інформаційних та комунікаційних технологій у пріоритетних галузях економіки території (галузі житлово-комунального господарства, енергетики, туризму, сільського господарства тощо).

6. Створення умов розвитку вітчизняного конкурентоспроможного ринку інформаційно-комунікаційних технологій, послуг, продуктів.

7. Розроблення освітніх програм, що сприяють підготовці фахівців у сфері інформаційно-комунікаційних технологій у вищих навчальних закладах країни як запорука успішності майбутніх реформ у цієї галузі.

Висновки і пропозиції. У статті проведено дослідження теоретико-методич-

Таблиця 2

Методи державного регулювання процесу інформатизації території

№ з/п	Методи регулювання	Форми регулювання
1.	Прямі	<ul style="list-style-type: none"> – цільові програми розвитку державних структур щодо розповсюдження та захисту інформації; – фінансування та субсидування на регіональному і місцевому рівнях вітчизняних суб'єктів господарювання, які виробляють інформаційно-комунікаційні технології; – державне інвестування в інформаційно-комунікаційну інфраструктуру територій; – стимулювання потреб учасників вітчизняного ринку інформаційно-комунікаційних технологій; – ресурсне забезпечення заходів щодо зміцнення інформаційної та економічної безпеки на державному, регіональному та місцевому рівнях; – державний облік і реєстрація автоматизованих систем, баз і банків даних
2.	Непрямі	<ul style="list-style-type: none"> – забезпечення сприятливих ситуацій для інформатизації в пріоритетних галузях соціально-економічного розвитку; – впровадження заходів щодо розвитку ринку інформаційно-комунікаційних технологій, послуг і продуктів; – підвищення якості кадрового потенціалу в секторі державного і місцевого управління у сфері інформатизації

Джерело: узагальнено автором на основі [6; 9; 10]

них та практичних засад функціонування механізмів державного управління та регулювання у сфері інформаційної політики і проаналізовано їх взаємозв'язок з формуванням і зміцненням економічної безпеки території як ключової основи для забезпечення національної безпеки України. Отримано такі результати:

1. Шляхом систематизації наукових праць було уточнено дефініції понять «інформатизація» та «інформаційна політика»:

– інформатизація – це організаційний, соціально-економічний і науково-технічний процес формування і забезпечення сприятливого середовища для задоволення потреб в інформаційних ресурсах інформаційного суспільства, органів державного управління, місцевих органів влади, бізнесу та інших утворень на основі впровадження сучасних механізмів інформаційної політики у сфері використання інформаційно-комунікаційних технологій, що сприятиме підвищенню ефективності прийняття управлінських рішень названих суб'єктів, зміцненню економічної безпеки територій та національної безпеки в цілому;

– інформаційна політика – комплекс взаємопов'язаних заходів у всіх сферах народного господарства, спрямований на широкомасштабне використання інформаційно-комунікаційних технологій із завданням підвищення результативності застосування інформації і знань для управління та задоволення інформаційних потреб суб'єктів цього процесу, а також створення передумов для сталого економічного зростання на засадах зміцнення економічної безпеки території.

2. Систематизовано принципи реалізації механізмів державного управління у сфері інформаційної політики (відкритість; системність і комплексність; пріоритетність вітчизняного виробника; соціальна орієнтація; державна підтримка; пріоритетність права; наукова обґрунтованість).

3. Визначено стратегічні й тактичні завдання механізму державного управління та регулювання у сфері інформаційної політики та з'ясовано, що для виконання вищенаведених завдань необхідні дієві та гнучкі механізми управління соціально-економічною життєдіяльністю як

території в цілому, так і кожного члена інформаційного суспільства.

4. Доведено, що інформатизація схильна до впливу з боку держави у вигляді формування системи механізмів, тобто інструментів і методів впливу на інформаційну політику та забезпечення її впровадження для забезпечення інформаційної та економічної безпеки території.

5. Запропоновано сім взаємопов'язаних пропозицій щодо вдосконалення напрямів державного управління та регулювання у сфері інформаційної політики з метою зміцнення економічної безпеки території.

Список використаної літератури:

1. Негодченко В. Основні напрями державної інформаційної політики в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 4. С. 77–81.
2. Нестеряк Ю.В. Державна інформаційна політика України: теоретико-методологічні засади : монографія. Київ : НАДУ, 2014. 592 с.
3. Рябоконт О. Державна інформаційна політика формування інформаційного суспільства: зарубіжний досвід. *Наукові праці Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського*. 2016. Вип. 43. С. 97–114.
4. Саврук М. Проблеми інформаційної політики України в контексті забезпечення інформаційної безпеки. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*. 2017. Вип. 43. С. 172–184.
5. Пуцентейло П.Р., Гуменюк О.О. Цифрова економіка як новітній вектор реконструкції традиційної економіки. *Інноваційна економіка*. 2018. № 5-6 (75). С. 131–143.
6. Intellectual instrumental analysis in economic security management of the enterprises for countering raiding. Financial and credit activity: problems of theory and practice (Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики) / N Kuzmynchuk et al. Львів : Університет банківської справи, 2021. Vol. 2. № 37 (2021). С. 231–243. DOI: <https://doi.org/10.18371/fcaptr.v2i37.230242>
7. Аванесова Н.Е., Мордовцев О.С., Сергієнко Ю.І. Теоретико-методичні засади ідентифікації та взаємозв'язку впливу дестабілізуючих факторів на економічну безпеку промислового підприємства. *Бізнес Інформ*. 2020. № 9. С. 20–28. URL: [h t t p s : / / d o i .](https://doi.org/)

- org/10.32983/2222-4459-2020-9-20-28 (дата звернення: 05.01.2021).
8. Ткачук Т.Ю. Інформаційна безпека: сучасні підходи до визначення категорії. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2017. № 2 (16). С. 45–54.
9. Соколова Г.Б. Деякі аспекти розвитку цифрової економіки в Україні. *Економічний вісник Донбасу*. 2018. № 1 (51). С. 92–96.
10. Золотар О.О. Досвід правового забезпечення інформаційної безпеки в країнах східного партнерства ЄС (Молдова, Грузія). *LEX PORTUS*. 2017. № 3 (5) С. 70–80.

Gevorkyan A. Mechanisms of public administration and regulation in the field of information policy as a factor of strengthening the economic security of the territory

The article is devoted to the study of theoretical, methodological and practical foundations of the functioning of Public Administration and regulation mechanisms in the field of Information Policy and analyzes their relationship with the formation and strengthening of economic security of the territory as a key basis for ensuring national security of Ukraine. It is found out that optimization of the policy in the field of application and use of information and communication technologies of the state plays a leading role in reducing the current problem for Ukraine-spatial differentiation of territorial development. Systematized views of scientists on the definition of the concept of "informatization". The author's definition of the category "informatization" is made. By summarizing scientific works, the definition of the concept of "information policy" was clarified. The principles of implementation of Public Administration mechanisms on which the principles of information policy are based are defined and it is proved that they should be uniform at all levels, in particular: state, regional, local, industry, level of enterprises that create and provide information and communication technologies and, of course, the information society. The strategic and tactical tasks of the mechanism of Public Administration and regulation in the field of information policy are analyzed and it is revealed that to perform the above tasks, effective and flexible mechanisms for managing the socio-economic life of both the territory as a whole and each member of the information society are necessary. It is proved that informatization is subject to influence from the state in the form of forming a system of mechanisms, that is, tools and methods of influencing information policy and ensuring its implementation to ensure information and economic security of the territory. Seven interrelated proposals are proposed to improve the areas of Public Administration and regulation in the field of information policy in order to strengthen the economic security of the territory.

Key words: mechanism, national security, economic security, information and communication technologies, public administration, state regulation, information policy, tool, method, principle.

УДК 35:351.96

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.16>

О. В. Кирилюк

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ЗМІСТ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ Й ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ ЯК ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Природокористування є однією зі сфер суспільних відносин, які гарантують сталий розвиток держави й нації та є одним із головних аспектів розвитку державності, що забезпечує спадкоємність поколінь у контексті цивілізаційного розвитку нації, однак як сукупність відносин щодо використання природних і земельних ресурсів, які становлять основу сталого розвитку держави та запоруку соціально-економічної стабільності – це сфера відносин, що потребує особливого контролю та нагляду. Загалом законодавче забезпечення контрольної функції українського парламенту не деталізоване взагалі. Не існує спеціального законодавства, котре би регулювало окремі сфери здійснення парламентського контролю у сфері природокористування, як і в жодній іншій сфері. Сьогодні контрольна функція Верховної Ради взагалі видається суто політичним інструментом, хоча з погляду організаційних та інституційних можливостей парламентський контроль є однією з найбільш дієвих галузевих контрольних-наглядових систем. На національному рівні сучасна діяльність органів представницької демократії обмежується конституційними актами та відповідним внутрішнім законодавством, однак основним її критерієм є максимізація дотримання прав і свобод людини та громадянина й забезпечення сталого розвитку суспільства всіма доступними в законодавчому полі засобами. Метою статті є визначення основних детермінант змісту парламентського контролю у сфері природокористування як особливої форми діяльності Верховної Ради України.

У статті розкрито основні підходи до визначення парламентського контролю як окремого напрямку діяльності парламенту та як сукупності засобів реалізації державної політики у сфері природокористування. Визначено дуалізм парламентського контролю. Проаналізовано підходи сучасних дослідників до визначення сутності такої форми діяльності Верховної Ради України. Розкрито основні недоліки реалізації парламентського контролю в Україні. Запропоновано авторське бачення проблеми підвищення ефективності парламентського контролю у сфері природокористування.

Ключові слова: парламентський контроль, сфера природокористування, охорона навколишнього середовища, Верховна Рада України, депутатські запити, парламентські слухання.

Постановка проблеми. Природокористування є однією зі сфер суспільних відносин, які гарантують сталий розвиток держави й нації та є одним із головних аспектів розвитку державності, що забезпечує спадкоємність поколінь у контексті цивілізаційного розвитку нації, однак як сукупність відносин щодо використання природних і земельних ресурсів, які становлять основу сталого розвитку держави та запоруку соціально-економічної стабільності – це сфера відносин, що потребує особливого контролю та

нагляду. Такий контроль у демократичному суспільстві забезпечується найбільш авторитетним органом державної влади, який утворюється та функціонує у спосіб, котрий найбільшою мірою відповідає суспільним потребам та інтересам, а отже, повинен здійснюватися представницькими органами. Це означає, що найбільш дієвим органом контролю в цій сфері повинен бути представницький орган – національний парламент, який, окрім організаційно-правових засад, створює інституційну основу контрольної-

моніторингових функцій і є важливим інструментом забезпечення раціонального природокористування. Саме тому сьогодні особливо актуальною стає розробка теоретико-методологічних засад реалізації контролю у сфері природокористування Верховною Радою України як органом державної влади, здатним забезпечити максимально ефективне використання природних ресурсів для цілей економічного зростання з одночасним збереженням цих ресурсів як запоруки подальшого розвитку нації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика організаційно-правового забезпечення парламентського контролю у сфері природокористування й охорони природних ресурсів як форми діяльності Верховної Ради України є предметом наукового дослідження у працях таких учених, як І. Берназюк, В. Бондаренко, К. Бугайчук, В. Журавський, І. Залюбовська, У. Ільницька, С. Косінов, У. Олексій, Н. Пустова та ін.

Водночас сьогодні потребує деталізації визначення сутності такої форми контролю у сфері природокористування.

Метою статті є визначення основних детермінант змісту парламентського контролю у сфері природокористування як особливої форми діяльності Верховної Ради України.

Виклад основного матеріалу. На національному рівні сучасна діяльність органів представницької демократії обмежується конституційними актами та відповідним внутрішнім законодавством, однак основним її критерієм є максимізація дотримання прав і свобод людини та громадянина й забезпечення сталого розвитку суспільства всіма доступними в законодавчому полі засобами. Одним із напрямів такої діяльності об'єктивно повинна виступати контрольна, оскільки представницькі органи, транслюючи волю народу, створюють національне законодавство та розробляють основні засади державної політики у різних галузях суспільних відносин. Такий напрям діяльності парламенту є необхідним і невід'ємним елементом реалізації ним його конституційних функцій, а тому він повинен бути ефективним і насиченим інструментами

й механізмами, які максимально охоплюють своїм наглядом і моніторингом значну кількість державних інституцій.

Саме за діяльністю органів державної влади парламент і здійснює свій контроль, оскільки, розробляючи та впроваджуючи державну політику, він повинен переконатися в її максимальній реалізації, зокрема для того, щоб мати змогу вносити відповідні корективи та доповнення в державну політику. Отже, контрольна функція є важливою та системоутворювальною, оскільки забезпечує з-поміж іншого і зворотний зв'язок, оцінку парламентом не лише повноти виконання державної політики, але й наслідків її невиконання й недотримання. Це надалі допоможе уникнути проблем і недоліків державної політики.

Для визначення змісту та сутності парламентського контролю необхідно вивчити сучасні підходи до його детермінації, які запропонували науковці, досліджуючи різні сфери його здійснення (табл. 1).

Таким чином, парламентський контроль розглядається в декількох аспектах і визначається вченими по-різному, що зумовлює різне теоретико-методологічне забезпечення та наповнення цієї категорії і на науковому, і на практичному рівнях:

по-перше, парламентський контроль визнається окремою самостійною функцією парламенту як представницького органу, через який відбувається трансляція суверенітету, носієм якого є народ, але саме через діяльність парламенту забезпечується необхідний контроль у контексті реалізації цієї влади;

по-друге, науковці визначають парламентський контроль як засіб забезпечення дотримання законності та повноти реалізації органами державної влади політики у конкретній сфері суспільних відносин. Таким засобом парламентський контроль забезпечує інституційну ієрархію, оскільки органи державної влади звітують перед парламентом або в інший спосіб контролюється їхня діяльність під час реалізації запроваджених парламентом засад державної політики;

по-третє, це система заходів, інструментів і механізмів, якими парламент забезпечує моніторинг, нагляд і постійний доступ до якості повноти та всебічності реалізації

органами державної влади державної політики в окремих сферах суспільних відносин.

Отже, парламентський контроль гарантує стабільність організаційного й інституційного забезпечення реалізації державної політики та державного регулювання суспільних відносин, а тому повинен включати необхідний набір інструментів і механізмів, які на практиці здатні забезпечити оперативне реагування та втручання парламенту в діяльність інших органів державної влади у разі відхилення ними від засад і завдань реалізації повноти державних гарантій прав та інтересів людини і громадянина.

Зміст парламентського контролю розкривається через функції Верховної Ради України (далі – ВРУ), але він потребує відповідного організаційно-правового забезпечення з метою максимізації того управлінського потенціалу та повноти досягнення цілей, які ставляться державою перед будь-яким органом державної влади в межах реалізації державної політики в конкретному напрямі. Саме тому парламентський контроль у сфері вико-

ристання й охорони природних ресурсів в Україні, який здійснюється ВРУ, повинен мати чітку регламентацію форм і засобів здійснення, механізмів проведення окремих процедур, а також способів впливу на об'єкт контролю за результатами проведеного контролю. Наголошуємо на тому, що контрольна функція ВРУ в цьому випадку розглядається не як спосіб штучного розширення, а лише як форма забезпечення практичного контролю з боку ВРУ за правильністю, повнотою та строками реалізації органами державної влади тих чи тих законодавчих актів чи постанов Верховної Ради України, на обов'язкове виконання яких вони спрямовуються. Крім того, парламентський контроль в аналізованій сфері виконує важливу суспільно-політичну роль – забезпечує повноту реалізації зобов'язань держави перед населенням в екологічній сфері та сфері природокористування, важливість якого розкривається через потребу забезпечення майбутніх поколінь гідними умовами життя, зокрема екологічними.

Отже, за своїм обсягом і змістом контрольна діяльність парламенту є системою

Таблиця 1

Визначення парламентського контролю

Автор	Парламентський контроль – це
І. Залюбовська	засіб забезпечення законності у сфері діяльності органів виконавчої влади за умов реалізації ними своїх адміністративних функцій [5, с. 12–14]
У. Ільницька	сукупність контрольних і керівних заходів, які здійснюються відповідно до Конституції із залученням представницьких державних органів (разом із громадськими організаціями), спрямованих на здійснення контролю за виконанням державної політики, за оптимальними й раціональними витратами бюджетних коштів, дотриманням прав і свобод людини та громадянина у конкретній сфері суспільних відносин [6, с. 83]
К. Бугайчук	засіб забезпечення законності під час реалізації державної політики органами публічного управління [3, с. 54–55]
У. Олексій	діяльність, що здійснюється органами, наділеними відповідними повноваженнями під час виконання завдань, покладених Конституцією і законами України, спрямована на перевірку законності у процесі мобілізації, розподілу (перерозподілу) і використання публічних фондів коштів на реалізацію конкретних програмних заходів [10, с. 14–15]
В. Бондаренко, Н. Пустова	діяльність законодавчого (представницького) органу державної влади, його членів та утворених ним органів моніторингу законності здійснення своїх повноважень органами публічної влади, їх посадовими особами й іншими особами з метою подальшої оцінки їх діяльності та можливого застосування заходів реагування [2, с. 162–164]
І. Берназюк	діяльність, яка здійснюється Верховною Радою України, її органами й окремими посадовими особами у порядку та формах, визначених Конституцією та законами України, та полягає у перевірці й оцінці стану виконання завдань, визначених у відповідних актах, із метою своєчасного виявлення бездіяльності або несвоєчасної реалізації поставлених завдань і спонукання відповідальних суб'єктів за допомогою різних методів впливу до забезпечення їх належного виконання [1, с. 156]

контрольних проваджень: провадження щодо контролю за діяльністю органів виконавчої влади; провадження щодо контролю за Кабінетом Міністрів України та призначенням деяких посадових осіб.

Особливість контрольної діяльності парламенту полягає також і у змісті матеріально-правових результатів, що отримуються. Об'єктивованим наслідком контролю є власні індивідуально-правові акти, які мають обов'язкове значення, у яких поряд із оцінкою діяльності підконтрольного об'єкта конкретизуються його повноваження стосовно усунення недоліків, проведення превентивних заходів [5, с. 15–16].

Відповідно до ст. 75 Конституції України ВРУ є єдиним законодавчим органом державної влади в Україні, що фактично наділяє цей орган статусом установчого органу держави, оскільки саме через законодавство реалізується вся державна політика та регулюються всі суспільні відносини, але, як слушно зазначає В. Журавський, це не означає, що ВРУ як парламент позбавляється можливості виконання інших функцій, зокрема контрольної функції, у спосіб, який не заважає її законотворчій діяльності, та тими інструментами, які наявні у структурі ВРУ [4, с. 172–175]. На думку О. Майданника, виконання законотворчої функції парламентом і спосіб його формування мають відбуватися шляхом представницької демократії через вибори депутатів, зокрема від різних політичних партій; важливим питанням у сфері парламентського контролю є створення механізмів блокування політичних мотивів та амбіцій парламентарів під час реалізації контрольних функцій [9, с. 15–17]. Така ситуація пояснює постійне політичне протистояння всередині ВРУ за контроль над різними структурними елементами, зокрема над комітетами ВРУ, через які і здійснюється парламентський контроль за діяльністю уряду.

Враховуючи наведене вище, ми робимо висновок про те, що контрольна функція парламенту в Україні у сфері природокористування полягає в такому: а) контрольна функція ВРУ є допоміжною функцією та не може існувати самостійно у сфері державно-владних відносин, котрі не охоплені

праворегулювальним впливом законів та інших нормативно-правових актів, виданих ВРУ; б) парламентський контроль у сфері використання й охорони природних ресурсів в Україні здійснюється не лише за урядом, а за всіма суб'єктами, які реалізують відповідний напрям державної політики, контроль яких входить у компетенцію ВРУ або повинен бути виключений до компетенції ВРУ у випадку доведення такої необхідності в силу поширення дії актів, що видаються парламентом на відповідні суб'єкти державного управління; в) парламентський контроль у сфері використання й охорони природних ресурсів в Україні не може здійснюватися щодо суб'єктів місцевого самоврядування й осіб приватного права, а лише в межах системи державно-владних відносин, коли парламентський контроль спрямовується виключно на орган державної влади або суб'єкт публічного права державної власності.

Досліджуючи законодавче забезпечення парламентського контролю в Україні, доцільно зробити висновки стосовно того, що законодавець розглядає контрольну функцію та призначення парламентського контролю не як самостійний вид державно-управлінської діяльності, а як елемент забезпечення повноти виконання законів органами державної влади, але, аналізуючи положення ст. 85, 89 Конституції України, доходимо висновку, що конституційно-правовий статус парламентського контролю штучно розширений за межі законодавчої функції, оскільки передбачає можливість контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України поза виконанням ним законів України, але в межах забезпечення виконання ними власних програм, затверджених урядом, у яких механізм контролю передбачається суто в межах вертикалі виконавчої гілки державної влади. Подібна ситуація означає не лише необхідність систематизації законодавчих положень у сфері парламентського контролю, але і створення галузевого законодавства для реалізації такого контролю за всіма сферами суспільних відносин, зокрема у сфері використання й охорони природних ресурсів в Україні.

Загалом законодавче забезпечення контрольної функції українського парламенту

не деталізоване взагалі. Не існує спеціального законодавства, котре би регулювало окремі сфери здійснення парламентського контролю у сфері природокористування, які і в жодній іншій сфері. Сьогодні контрольна функція Верховної Ради взагалі видається суто політичним інструментом, хоча з погляду організаційних та інституційних можливостей парламентський контроль є однією з найбільш дієвих галузевих контрольних-наглядних систем.

Саме тому слід звернути увагу на положення п. 4 ч. 4 ст. 20 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», відповідно до якого «питання щодо здійснення парламентського контролю, розгляд яких є виключним правом Верховної Ради у випадках, передбачених Конституцією України та законами України, включаються до порядку денного сесії Верховної Ради позачергово без голосування» [11]. Ця норма свідчить про те, що ВРУ всім складом все ж таки бере активну та безпосередню участь у здійсненні парламентського контролю, хоча в Конституції України зазначено, що ця функція покладається на комітети ВРУ.

Аналізуючи основні положення глави 38 «Розгляд питань, пов'язаних із парламентським контролем за діяльністю Кабінету Міністрів України» Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», доходимо висновку, що найбільш дієвим інструментом парламентського контролю за діяльністю уряду у сфері використання й охорони природних ресурсів є заслуховування звітів уряду.

Так, відповідно до ч. 6, 7 ст. 228 вказаного Закону «після заслуховування звіту Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та співдоповідей комітетів проводиться обговорення звіту. За підсумками обговорення звіту Кабінету Міністрів України Верховна Рада приймає відповідну постанову. У разі, якщо діяльність Кабінету Міністрів України визнана незадовільною, Верховна Рада може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України» [11]. Таким чином, за результатами проведення парламентського контролю приймається відповідне управлінське рішення у формі Постанови ВРУ, яке можна

тракувати як засіб притягнення до політичної відповідальності Кабінету Міністрів України за неякісну чи не в повному обсязі реалізацію державної політики у сфері охорони та використання природних ресурсів. Важливість цієї норми полягає в тому, що постанова Верховної Ради України за своєю правовою природою є самостійним нормативно-правовим актом, у якому можуть бути відображені обставини та встановлені факти невиконання тих чи тих функцій урядом у сфері використання й охорони природних ресурсів.

Схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів України виступає певним установчим етапом, на якому затверджується програмний документ, перевірка діяльності за яким відбувається вже під час розгляду звітів і доповідей Кабінету Міністрів України. Тобто як елемент контрольної функції парламенту цей інструмент виступає точкою відліку початку періоду, протягом якого діяльність уряду може бути піддана критиці за умови невиконання програми, але якщо сама по собі програма виявляється неефективною чи з'являються ризики для її виконання, котрі можна було передбачити на етапі ухвалення, то відповідальність уряду екстраполюється й на ВРУ.

З погляду предметності й об'єктної сферованості парламентського контролю у сфері використання й охорони природних ресурсів найбільш вдалою та системною формою є проведення «години запитань до Уряду». Така форма контролю, незважаючи на свою нетривалість (одна година протягом одного пленарного тижня), усе ж таки вбачається ефективною, оскільки законодавство передбачає можливість підготовки запитань про конкретного члена Кабінету Міністрів України. У межах «години запитань до Уряду» депутати, зокрема комітети ВРУ, отримують можливість ставити прямі запитання безпосередньо Міністру захисту довкілля та природних ресурсів України або декільком міністрам одночасно з питань використання й охорони природних ресурсів, якщо такі питання входять до відання декількох і більше міністерств і відомств. За таких обставин ВРУ отримує не лише інформацію щодо стану діяльності

відповідного міністерства та реалізації державної політики в аналізованій сфері, але й думку відповідального міністра щодо проблем і ризиків, пов'язаних із реалізацією державної політики в цьому напрямі.

Суттєвим недоліком законодавчого забезпечення «години запитань до Уряду» слід вважати те, що ст. 230 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» не передбачає жодних наслідків і логічного завершення такого контрольного заходу. Логічним вважається передбачити прийняття ВРУ постанови або ініціювання розробки відповідним комітетом ВРУ змін до законодавства у сфері природокористування чи пропозицій щодо корегування державної політики у відповідному напрямі. Якщо проводити аналогію «години запитань до Уряду» із розглядом ВРУ звітів і доповідей Кабінету Міністрів України у сфері використання й охорони природних ресурсів, то слід звернути увагу на те, що відповіді міністрів можуть вважатися стислою формою доповіді або звіту про діяльність відповідного міністерства, якщо запитання передбачає необхідність підготовки додаткових документів для демонстрації позиції міністра в конкретному питанні. Враховуючи це, доцільно запропонувати доповнити ст. 230 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» частиною восьмою такого змісту:

«8. За результатами проведення «години запитань до Уряду» Верховна Рада України постановляє Ухвалу та/або відповідальні комітети Верховної Ради України на своєму наступному засіданні готують відповідні пропозиції щодо зміни, уточнення, удосконалення законів у відповідній сфері».

Слід наголосити на тому, що за наслідками проведення «години запитань до Уряду» ВРУ не може прийняти рішення щодо висловлення недовіри всьому складу уряду чи окремому міністру, оскільки для цього є спеціальна процедура, але висновки, зроблені під час такої «години», а також письмові й усні відповіді членів уряду можуть слугувати підставою для проведення подальших контрольних заходів ВРУ чи комітетами ВРУ для забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері природокористування. Системний

аналіз наведених вище положень Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» демонструє наявність декількох суттєвих, на наш погляд, недоліків практичної реалізації контрольної функції парламенту у сфері використання й охорони природних ресурсів:

по-перше, організація проведення парламентських слухань, як і їх ініціювання, здійснюється відповідним комітетом ВРУ, але в який спосіб і що може слугувати підставою для проведення парламентських слухань, закон не визначає. Така ситуація створює передумови для політичних маніпуляцій інтересами різних груп впливу в парламенті та використовуватися як додатковий елемент політичного тиску на членів уряду з метою їхньої зміни;

по-друге, сам процес проведення парламентських слухань зводить функцію ВРУ до прийняття рішення на підставі розглянутого безпосередньо на пленарному засіданні питання, однак визначення проблемності цього питання, суспільний інтерес та оцінка можливих наслідків провадиться в комітеті ВРУ. Натомість на пленарному засіданні більшість часу виступає представник органу, відповідального за той напрям державної політики, який викликає суспільний інтерес.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи викладене вище, ми дійшли висновку про те, що парламентський контроль у сфері природокористування й охорони навколишнього середовища має дуалістичну природу та повинен розглядатися окремо як напрям діяльності Верховної Ради України й окремо – як сукупність інструментів і механізмів реалізації контрольної-наглядової функції в межах організаційного й інституційного середовища органів державної влади, які регулюють суспільні відносини у відповідній сфері.

Як напрям діяльності Верховної Ради України парламентський контроль уявляється нам складною організаційною формою, до котрої залучена більшість структурних елементів парламенту, а реалізація його відбувається одноосібно депутатом (депутатський запит) або за участю комітетів Верховної Ради України й усього складу парламенту. Як сукупність засобів і механізмів парламентський контроль

у сфері природокористування є складною системою, яка забезпечує зворотний зв'язок між парламентом та органами виконавчої гілки влади у контексті визначення повноти та максимального дотримання вимог, встановлених Верховною Радою України у сфері природокористування.

Зміст парламентського контролю розкривається через необхідність постійного корегування й оптимізації державної політики у сфері природокористування, що досягається за рахунок моніторингово-наглядових заходів, спрямованих на визначення ефективності діяльності окремих органів державної влади у процесі її реалізації та прийняття парламентом відповідних рішень (нормативно-правових актів), якими така державна політика корегується в напрямі відповідності суспільним потребам і соціально-економічним умовам історичного розвитку України.

Список використаної літератури:

1. Берназюк І. Парламентський контроль за реалізацією стратегічних актів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 6. С. 153–157.
2. Бондаренко В.А., Пустова Н.О. Парламентський контроль у системі державного контролю. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична*. 2017. Вип. 1. С. 159–171.
3. Бугайчук К.Л. Парламентський контроль за дотриманням прав та свобод громадян в діяльності органів внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2004. № 4. С. 53–57.
4. Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 248 с.
5. Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса : Одеська національна юридична академія, 2002. 20 с.
6. Ільницька У. Парламентський контроль за сферою безпеки і оборони: сутність та механізми реалізації у демократичному суспільстві. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2008. Вип. 21. С. 81–85.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4447>
8. Косінов С.А. Особливості здійснення парламентського контролю в Україні. *Юрист України*. 2013. № 3. С. 8–16.
9. Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2008. 41 с.
10. Олексій У.О. Фінансово-правовий аспект парламентського контролю за публічними фінансами : дис. докт. філософії : 081. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія». 2020. 24 с.
11. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.

Kyryliuk O. The content of parliamentary control in the field of nature management and protection of natural resources as a form of activity of the Verkhovna Rada of Ukraine

Nature management is one of the spheres of public relations that guarantee the sustainable development of the state and the nation, and is one of the main aspects of the development of statehood, which ensures the succession of generations in the context of civilizational development of the nation. However, nature management as a set of relations for the use of natural and land resources, which form the basis of sustainable development of the state and the key to socio-economic stability, is an area of relations that requires special control and supervision. In general, the legislative support of the control function of the Ukrainian parliament is not detailed at all. There is no special legislation that would regulate certain areas of parliamentary control in the field of nature management, as in any other area. Today, the control function of the Verkhovna Rada seems to be a purely political tool, although in terms of organisational and institutional capabilities, parliamentary control is one of the most effective sectoral control and oversight systems. At the national level, the current activities of representative democracies are limited by constitutional acts and relevant domestic legislation, but its main criterion is to maximise respect for human

and civil rights and freedoms, and ensure sustainable development of society by all means available in the legislative field. The aim of the article is to identify the main determinants of the content of parliamentary control in the field of nature management as a special form of activity of the Verkhovna Rada of Ukraine.

There were disclosed the main approaches to the definition of "parliamentary control" as a separate area of parliament, and as a set of tools for implementing public policy in the field of nature. It was determined the dualism of parliamentary control. It was made the analysis of approaches of modern researchers to definition of essence of such form of activity of the Verkhovna Rada of Ukraine. There were investigated the main shortcomings of the implementation of parliamentary control in Ukraine. It was offered the author's vision on the problem of increasing the efficiency of parliamentary control in the field of nature management.

Key words: *parliamentary control, nature management, environmental protection, Verkhovna Rada of Ukraine, parliamentary inquiries, parliamentary hearings.*

УДК 351:338 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.17>

О. Л. Корольчук

orcid.org/0000-0003-3336-3310

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри соціальної та гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президенті України,
доцент кафедри наук про здоров'я
Ужгородського національного університету

БЕЗПЕКОВІ АСПЕКТИ СОЦІОГУМАНІТАРНОЇ Й ЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ У ФОРМУВАННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ РЕЗИЛЬЄНТНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті досліджено безпекові аспекти соціогуманітарної й економічної стабільності як основи формування національної резильєнтності в Україні. Обґрунтовано, що природні й антропогенні стресори сучасного світу різноманітні, але однаково становлять серйозний ризик для росту і стабільності країн і націй. Наголошено на важливості забезпечення соціогуманітарної й економічної стабільності у формуванні резильєнтності нації та країни. Встановлено, що сьогодні до основних негативних факторів життєдіяльності України, котрі пов'язуються із впливом надзвичайних ситуацій, відносять пандемію COVID-19, яка негативно вплинула на усі сфери суспільного життя; військову агресію на сході країни; недосконалість виробничої, соціальної інфраструктури, існування економічних диспропорцій і нестабільності; нескоординовану політику, розрізнені управлінські рішення, непослідовність їх прийняття; неспроможність розвитку багатьох галузей у зв'язку з незавершеністю реформ; складну демографічну ситуацію, погіршення показників здоров'я; збіднення населення і зростання соціальних диспропорцій; зростання відтоку інтелектуального і трудового потенціалу країни тощо. Доведено, що сучасні реалії та стан розвитку України є складними та впливають на зміст та адекватність процесів управління у державі. Модернізація та розвиток механізмів публічного управління є актуальною науковою та практичною проблемою у світі, особливо для країн із перехідною економікою, зокрема України.

Обґрунтовано, що на тлі актуалізації питань щодо необхідності кращого розуміння потреб інноваційних змін особливої уваги потребує розвиток нових технологій та інструментів, здатних забезпечити національну резильєнтність. Доведено, що резильєнтність на усіх рівнях, від індивідуального до національного та глобального, світового, перестала бути лише конкурентною перевагою та стала нагальною вимогою сучасності.

Із практичного погляду цінність резильєнтності полягає у забезпеченні здатності об'єктів і систем виживати (у широкому значенні) за складних і незвичних умов за надзвичайних ситуацій, функціонуючи за певними принципами та правилами. Розбудова національної резильєнтності дає змогу вистояти з меншими втратами, активно протидіяти та перемагати навіть за умов неможливості подолання усіх наслідків.

Ключові слова: національна резильєнтність, надзвичайні ситуації, безпекові аспекти соціогуманітарної й економічної стабільності.

Постановка проблеми. На сучасному етапі людство зіштовхується із глобальними проблемами, спричиненими економічними, соціальними та політичними кризами, нездатністю міжнародних організацій забезпечити глобальний мир, різноманітними природними та техногенними

катастрофами та поширенням смертельно небезпечних вірусів і бактерій. Глобалізацію часто пов'язують із розповсюдженням бідності, руйнуванням самобутності культури та погіршенням стану навколишнього середовища, оптимізацією оновленої архітектури міжнародних відносин;

гібридизацією надзвичайних ситуацій і непередбачуваністю їх впливу та наслідків. У сучасному світі жодна людина, місто або країна не можуть бути захищені від раптових подій надзвичайного характеру. Повені, землетруси, розповсюдження нових інфекцій, бойові дії, терористичні акти, соціальні заворушення, фінансові катаклізми призводять до масштабних наслідків, майнових збитків, соціальних зривів, втрат життя, здоров'я, погіршення соціального самопочуття людей, нації, країни. З огляду на це важливість забезпечення соціогуманітарної й економічної стабільності у формуванні резильєнтності нації та країни не викликає сумнівів. Сьогодні більше, ніж будь-коли, існує потреба у вирішенні питань збереження і поліпшення життєздатності та перспективного розвитку України, забезпечення соціогуманітарної й економічної стабільності, аби країна була збереженою, а нація могла розвиватися.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми соціогуманітарної й економічної стабільності досліджувалися у працях вітчизняних науковців. Зокрема, деякі питання економічної безпеки держави представлені у працях Г. Пастернак-Таранушенко; економічну, соціальну і політичну основи ефективної діяльності органів влади досліджував Д. Олійник; сучасний стан і тенденції розвитку тіньової економіки у посткризовий період вивчав Х. Бурсевич.

Мета статті – проаналізувати безпекові аспекти соціогуманітарної й економічної стабільності як основу формування національної резильєнтності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Природні й антропогенні стресори сучасного світу різноманітні, але однаково становлять серйозний ризик для росту і стабільності країн і націй. Спостерігається велика кількість надзвичайних ситуацій, витрат ресурсів і можливостей, відповідно, збільшуються інвестиції у запобігання настанню таких ситуацій і подолання їхніх негативних наслідків.

Як зазначає Т. Запорожець, криза знижує рівень керованості країною, унеможливує вчасне розв'язання економічних і соціальних проблем, влада втра-

чає довіру громадян, з'являється загроза демократії. Перебіг конфліктів залежить від того, наскільки політична еліта оволоділа мистецтвом антикризового менеджменту. Влада має володіти вмінням не лише виводити суспільство із кризи, а й запобігати виникненню нових, адже ігнорування загроз чи ризиків, небажання визнати їх такими, що реально існують, мають всі шанси у недалекому майбутньому набути катастрофічного, незворотного характеру [1].

Сьогодні до основних негативних факторів життєдіяльності України, які пов'язуються із впливом надзвичайних ситуацій, відносять:

- епідемію COVID-19, що негативно вплинула на усі сфери суспільного життя;
 - недосконалість виробничої, соціальної інфраструктури, існування економічних диспропорцій і нестабільності;
 - дискоординовану політику, розрізнені управлінські рішення та практику;
 - непослідовність прийняття управлінських рішень;
 - неспроможність розвитку багатьох галузей як результат пролонгованих на роки, багаторазово перенаправлених і незавершених реформ;
 - складну демографічну ситуацію, старіння населення, погіршення показників здоров'я і, відповідно, репродукції нації;
 - збіднення населення і зростання соціальних диспропорцій;
 - зростання еміграції інтелектуального і трудового потенціалу країни [2, с. 28].
- Цей перелік не є вичерпним, крім того, наслідки від настання надзвичайних ситуацій обтяжує ведення бойових дій на Сході країни, Операція об'єднаних сил призводить до збільшення навантаження на соціогуманітарну й економічну сферу через:
- появу нових соціально вразливих груп населення (внутрішньо переміщених осіб і учасників ООС, постійного зростання їх кількості та проблем, що потребують оперативного вирішення);
 - руйнування інфраструктури та територій;
 - появу нових проблем зі здоров'ям українців, пов'язаних як із бойовими пораненнями, так і з проблемами психічного здоров'я;

– зростання кількості зловживань і залежностей від алкоголю, наркотиків, асоціальної поведінки, накал соціального клімату, агресивізацію суспільства.

Загальноновизнано, що національна резильєнтність забезпечує здатність продуктивно розвиватися за умов змін і дії стресорів, тому актуальним видається дослідження проблем соціогуманітарної й економічної стабільності у формуванні національної резильєнтності в Україні [3, с. 87].

У цьому зв'язку вважаємо доречним здійснення аналізу підходів до трактування цього терміна у публікаціях українських дослідників, науковців і практиків. Термін «резильєнтність» влучно застосовується у питаннях щодо стійкого розвитку країн і націй, його розглядають у таких векторах:

1) як здатність системи протистояти та відновитися після значних збоїв від дії ризиків і загроз, котрі впливають на функції адаптації, життєздатності або розвитку;

2) як системоутворювальний компонент і фактор, що гарантовано забезпечує здатність підтримати та збільшити життєві параметри та функції системи під дією будь-якого зовнішнього і внутрішнього впливів, на кожній стадії її розвитку [4, с. 7].

Сучасні реалії та стан розвитку України є складними та впливають на зміст та адекватність процесів управління в державі. Модернізація та розвиток механізмів публічного управління є актуальною науковою та практичною проблемою у світі, особливо для країн із перехідною економікою, зокрема для України.

Загальна проблема резильєнтності вивчається та розвивається успішно у різних дисциплінах: інженери оцінюють її з погляду можливостей громади боротися з конкретним типом загрози, наприклад, сейсмічним ризиком; економісти оцінюють її, використовуючи моделі для вимірювання економічних втрат від наслідків настання надзвичайних ситуацій; інші дослідники розробляють показники для кількісної оцінки резильєнтності економічних, соціальних і технологічних компонентів тощо.

Важливо розуміти, що сучасний світ перестав бути стабільним, прогнозова-

ність вже не є його характеристикою, принаймні на довгострокову перспективу, тому вкрай важливим є питання забезпечення не лише розуміння умов життєдіяльності та їх трансформованості, але й розвитку стійкості, витривалості, спроможності, міцності та можливостей розвиватись за будь-яких умов і ситуацій.

На фоні необхідності кращого розуміння потреб інноваційних змін особливої уваги потребує розвиток нових технологій та інструментів, здатних забезпечити національну резильєнтність. Резильєнтність на усіх рівнях, від індивідуального до національного та глобального, світового, перестала бути лише конкурентною перевагою та стала нагальною вимогою сучасності.

Із практичного погляду цінність резильєнтності полягає у забезпеченні здатності об'єктів і систем виживати (у широкому значенні) за складних і незвичних умов за надзвичайних ситуацій, функціонуючи за певними принципами і правилами. Розбудова національної резильєнтності дає змогу вистояти з меншими втратами, активно протидіяти та перемагати навіть за неможливості подолання усіх наслідків від надзвичайної ситуації [5, с. 58].

Під безпековими вимірами застосування резильєнтності розуміємо застосування спеціальних механізмів, що дозволяють локалізувати ризики та загрози, адаптуватися до їхньої дії, зберігати основні цінності/функції. На національному рівні, якщо говоримо про систему суспільних відносин, такі механізми є складнішими та залежать від особливостей розвитку конкретної країни, нації, потребують залучення широкого кола учасників, встановлення між ними стійких організаційних зв'язків [6], адже досягнута синергійність – одна з головних запорук досягнення ефекту протистояння, профілактики, подолання ситуацій надзвичайного та непередбачуваного характеру.

Згадаємо також, що гібридність сучасних впливів надзвичайних ситуацій є особливо небезпечною, оскільки підвищує складність їх виявлення, профілактики та подолання, відповідно, потребує збільшення ресурсовитрат (фінансових, матеріальних, природних, технічних, людських).

Національна резильєнтність забезпечує можливості максимально ефективного

функціонування та створення високого потенціалу перспективного розвитку за сучасних умов. Цей концепт є однаково актуальним як для кожної країни світу, так і для кожної людини зокрема.

Проведення бойових дій на Сході України у відповідь на гібридну загрозу посилює міграційні процеси з виникненням нових соціальних груп, жертв соціальних конфліктів – вимушено переселених осіб та учасників ООС. У контексті соціально-економічних проблем воєнні події призвели до збільшення кількості людей у стані гострого та хронічного стресу та страждань, що також, у свою чергу, суттєво погіршує стан здоров'я й активізує ризиковану поведінку, до збільшення залежностей серед населення – алкоголізму, наркоманії, як наслідок – отруєнь, травматизації, автомобільних аварій. Зростає поляризація суспільства, ймовірність спалахів агресії, злочинності.

Висновки і пропозиції. Із вищезазначеного випливає, що надзвичайні ситуації стимулюють країни до пошуку нових шляхів убезпечення людей від природних та антропогенних катастроф. Питання формування національної резильєнтності набуває дедалі більшого значення для всіх країн, підвищується важливість забезпечення сталого розвитку. Складна передбачуваність і гібридність надзвичайних ситуацій, викликів, загроз, комплексність і неоднозначність їхніх наслідків актуалізують питання забезпечення профілактики, боротьби та, насамперед, підвищення готовності до їх настання зі збереженням можливостей продуктивної життєдіяльності суспільства.

Сутнісними характеристиками національної резильєнтності є визначення балансу між стійкістю та можливостями її забезпечення під впливом факторів зовнішнього і внутрішнього середовища для прогресивного переходу до більш якісного стану. Як наслідок, залишаються

актуальними безпекові аспекти у розвитку національної резильєнтності як стану, за якого людина, організація, система, суспільство можуть продуктивно функціонувати за будь-яких умов та обставин. Для цього потрібна сприятлива публічна політика, яка вимагає реалізації широкого комплексу суспільних заходів і створення середовища, сприятливого для формування механізмів національної резильєнтності, та яка є однією з головних умов забезпечення соціогуманітарної й економічної стабільності.

Список використаної літератури:

1. Запорожець Т.В. Нестабільність українського суспільства в умовах глобалізації: проблеми та сучасний стан. *Право та державне управління*. 2017. № 3 (28). С. 197–203. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2017/33.pdf.
2. Техногенно-екологічна безпека України: стан та перспективи розвитку. *ТЕБ-2019*: матеріали ІХ Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції, Ірпінь, 04–15 листопада 2019 р. Університет ДФС України. Ірпінь, 2019. 360 с.
3. Особистість у кризових умовах та критичних ситуаціях життя: матеріали ІV Міжнародної науково-практичної конференції (22–23 лютого 2018 р.). Суми: Вид-во СумДПУ імені А.С.Макаренка, 2018. 428 с.
4. Адаменко Л. Актуальні підходи до проблеми дослідження психічної резильєнтності. *Вісник Національного університету оборони України*. 2020. Вип. 5 (58). С. 5–13.
5. Психологічні умови благополуччя персоналу організацій: тези І Міжнародної науково-практичної онлайн-конференції, 15–17 жовтня 2020 р. Львів: Національний університет «Львівська політехніка», 2020. 234 с.
6. Резнікова О. Що саме ми розбудовуємо, говорячи про національну стійкість? *Портал ZN.UA «Внутрішня політика»*. 2019. URL: https://www.dt.ua/internal/schosome-mi-rozbudovuyemo-govoryachi-pro-nacionalnu-stiykist-318005_.html.

Korolchuk O. Aspects of social and humanitarian security and economic stability in the formation of national resilience in Ukraine

The article studies aspects of security, socio-humanitarian and economic stability as the basis for the formation of national resilience in Ukraine. It has been substantiated that natural and anthropogenic stressors of the modern world are diverse, but still pose a serious risk to the growth and stability of countries and nations. The importance of ensuring socio-

humanitarian and economic stability in the formation of the resilience of the nation and the country was emphasized. It has been established that the main negative factors in the life of Ukraine today, associated with the impact of emergencies, include the COVID-19 pandemic, a negative impact on all spheres of public life; military aggression in the east of the country; imperfection of production and social infrastructure, the existence of economic imbalances and instability; uncoordinated policy, scattered management decisions, inconsistency in their adoption; failure of the development of many sectors due to incomplete reforms; difficult demographic situation, deterioration of health indicators; impoverishment of the population and the growth of social imbalances; the growth of the outflow of the country's intellectual and labor potential, and the like. It is proved that modern realities and the state of development of Ukraine are complex and affect the content and adequacy of management processes in the state. Modernization and development of public administration mechanisms is an urgent scientific and practical problem in the world, especially for countries with economies in transition, and in particular for Ukraine.

It is substantiated that against the background of the actualization of the issues of the need for a better understanding of the needs of innovative changes, the development of new technologies and tools that can ensure national resilience require special attention. It has been proved that resilience at all levels, from individual to national and global, global, has ceased to be only a competitive advantage and has become an urgent requirement of our time.

The value of resilience from a practical point of view lies in ensuring the ability of objects and systems to survive (in a broad sense) in difficult and unusual conditions in emergency situations, functioning according to certain principles and rules. At the same time, the development of national resilience makes it possible to withstand with less losses, actively oppose and win even in conditions of the impossibility of overcoming all the consequences.

Key words: *national resilience, emergencies, security issues, aspects of socio-humanitarian and economic stability.*

УДК 614.2:351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.18>**Ф. Р. Криничко**

кандидат медичних наук,
здобувач кафедри економічної безпеки, публічного правління та адміністрування
Державного університету «Житомирська політехніка»

О. В. Мотайло

кандидат медичних наук,
здобувач кафедри економічної безпеки, публічного правління та адміністрування
Державного університету «Житомирська політехніка»

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я

У статті визначено суб'єктів реалізації державної політики у сфері громадського здоров'я в частині медичних послуг, профілактики захворювань, оцінки, моніторингу, контролю за громадським здоров'ям, реалізації завдань із забезпечення безпеки населення та комплексу дій за умов небезпеки. Проаналізовано основних суб'єктів державного управління системою охорони здоров'я, а саме: Міністерство охорони здоров'я України, Національну службу здоров'я України, Державну службу України з лікарських засобів і контролю за наркотиками, Державну установу «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України». Досліджено структуру Міністерства охорони здоров'я України, зокрема склад директоратів, департаментів і відділів, структуру директорату громадського здоров'я та профілактики захворюваності. Визначено повноваження та завдання Національної служби здоров'я України, Держлікслужби, Центру громадського здоров'я. Проаналізовано основні недоліки діяльності Центру громадського здоров'я. Запропоновано створення Національної служби з оцінки громадського здоров'я та контролю і моніторингу за захворюваністю, який виступатиме органом центральної виконавчої влади та на який буде покладено відповідальність за оцінку громадського здоров'я та моніторинг і контроль за захворюваністю. Розроблено модель діяльності Національної служби оцінки громадського здоров'я, контролю та моніторингу захворюваності. Удосконалено механізми державного управління: інформаційний механізм, організаційний механізм, кадровий механізм. Доведено, що удосконалення інформаційного механізму полягає у формуванні комунікаційної карти взаємодії між суб'єктами формування і реалізації державної політики, затвердженні положення про комунікацію органів центральної виконавчої влади, обласних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, закладів охорони здоров'я державної та приватної форми власності із Національною службою з оцінки громадського здоров'я та контролю і моніторингу за захворюваністю, формуванні та реалізації концепції щодо пропаганди здорового способу життя.

Ключові слова: державна політика, заклади охорони здоров'я, громадське здоров'я, організаційний механізм, кадровий механізм, інформаційний механізм.

Постановка проблеми. Формування і реалізація державної політики є багатоступінчастим, заснованим на аналізі проблем взаємопов'язаним процесом, у якому існують різні блоки прийняття рішень, за умов існування трьох гілок державної влади в рамках загального державницького спрямування ведення справ. Виділити найбільш значимий вид державної

політики неможливо, оскільки вона чітко висловлює загальні інтереси населення і громадян загалом, є їх концентрованим відображенням, що сприяє підтримці та відтворенню соціально-політичної цілісності суспільства. Система охорони здоров'я є однією з ланок соціальної сфери поряд з освітою, культурою та іншими сферами життєдіяльності суспільства. Актуальність

дослідження полягає в тому, що система охорони здоров'я нині знаходиться у стадії реформування і модернізації, приймаються концепції, програми, проекти, але як частина соціальної цілісності державне управління в цьому сегменті має низку специфічних характеристик, аналіз і особлива увага до яких є основою ефективності та результативності державної політики у сфері охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Діяльність суб'єктів державного управління системою охорони здоров'я в Україні досліджували вітчизняні вчені Л.О. Буравльов, І.О. Бедрик, І.В. Білоус, М.В. Банчук, М.М. Білинська, С.Г. Бугайцов, Н.О. Васюк, С.М. Вовк, Т.Є. Висоцька, О.В. Галацан, Д.М. Джафарова, В.В. Дудка, Н.Є. Дуб, К.І. Жилка, В.В. Карлаш, Ю.О. Котляревський, Ж.Д. Кравченко, Н.П. Кризина, О.Л. Корольчук, Т.Ю. Коваленко, П.Й. Кузьмінський, Т.М. Курило, О.В. Клименко, В.В. Лещенко, Ю.О. Лермонтова, Л.А. Ляховченко, О.І. Мартинюк, С.Є. Мокрецов, З.О. Надюк, І.М. Парашич, Я.М. Пітко, Я.Ф. Радиш, Н.О. Рингач, В.М. Рудий, О.В. Устимчук, О.М. Торбас, О.П. Штогрин, Я.Ю. Шегедин, В.В. Шевчук, Ю.О. Фільц, О.Д. Фірсова, І.І. Фуртак, Н.Я. Юристовська, Н.П. Ярош.

Мета статті – запропонувати напрями удосконалення механізмів державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні.

Виклад основного матеріалу. «Специфіка управління в охороні здоров'я зумовлена насамперед тим, що це особлива сфера, яка значно відрізняється від інших видів діяльності. Заклади охорони здоров'я мають особливі характеристики, які вимагають модифікації загальних принципів управління або зміни акцентів. По-перше, результатом діяльності медичної установи є послуга, що визначає характер взаємодії зі споживачами – прямий контакт і залучення його у процес надання послуги. Це, у свою чергу, виражається у багатоваріантності способів управління, які використовуються в охороні здоров'я. По-друге, медичні послуги належать до соціальних послуг» [1, с. 97].

Щодо власне суб'єктів реалізації державної політики у сфері громадського здоров'я в частині: медичних послуг,

профілактики захворювань, оцінки, моніторингу, контролю за громадським здоров'ям, реалізації завдань з забезпечення безпеки населення та комплексу дій за умов небезпеки, то вагоме значення мають суб'єкти охорони здоров'я. «Сьогодні нормативно-правовими документами визначається, що основним керівним органом у сфері громадського здоров'я є Міністерство охорони здоров'я. Створений ним Центр громадського здоров'я, з одного боку, визначається як санітарно-профілактичний заклад охорони здоров'я з доволі обмеженим колом функцій, з іншого – як координатор програм і проєктів у сфері громадського здоров'я. Окрім того, до суб'єктів систем охорони здоров'я відповідно до Концепції мають належати новостворені регіональні центри громадського здоров'я. Реалізація міжсекторальної взаємодії та залучення представників різних сфер суспільного життя мають бути реалізовані, зокрема, через створення Регіональних міжвідомчих колегіальних дорадчих органів із питань державного управління. Основи їхньої діяльності та взаємодії ще не є визначеними» [2, с. 59].

Нині основними суб'єктами державного управління системою охорони здоров'я, що виступають суб'єктами формування та реалізації державної політики у сфері громадського здоров'я, є:

1. *Міністерство охорони здоров'я України.* За офіційними документами діяльності Міністерства охорони здоров'я можна визначити сукупність основоположних завдань, які на нього покладаються. «Основними завданнями МОЗ є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я, а також захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, попередження та профілактики неінфекційних захворювань, забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах:

1) епідеміологічного нагляду (спостереження), імунопрофілактики, промоції здорового способу життя та запобігання факторам ризику, попередження та зниження рівня вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення,

безпеки харчових продуктів, регламентації факторів середовища життєдіяльності населення, гігієнічної регламентації небезпечних факторів, створення національної системи крові, управління системою якості щодо безпеки крові, біологічної безпеки та біологічного захисту, боротьби зі стійкістю до протимікробних препаратів, реагування на небезпеки для здоров'я та надзвичайні стани у сфері охорони здоров'я, а також забезпечення формування державної політики у сферах санітарного й епідемічного благополуччя населення;

2) розвитку медичних послуг, впровадження електронної системи охорони здоров'я, забезпечення державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення;

3) забезпечення населення якісними, ефективними та безпечними лікарськими засобами, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також безпечних медичних виробів і косметичної продукції;

4) технічного регулювання медичних виробів, медичних виробів для діагностики *in vitro*, активних медичних виробів, які імплантують, косметичної продукції;

5) розвитку кадрового потенціалу системи охорони здоров'я, вищої медичної, фармацевтичної освіти та науки» [3].

Для виконання вищезазначеного створена відповідна структура міністерства, що передбачає сукупність директоратів, департаментів і відділів, таких як:

– директорати:

1) директорат стратегічного планування та координації;

2) директорат міжнародного співробітництва та євроінтеграції;

3) директорат громадського здоров'я та профілактики захворюваності;

4) директорат фармацевтичного забезпечення;

5) директорат медичного забезпечення;

6) директорат якості життя;

7) директорат медичних кадрів, освіти та науки;

8) директорат із розвитку цифрових трансформацій в охороні здоров'я;

9) директорат високотехнологічної медичної допомоги та інновацій;

– департаменти:

1) фінансово-економічний департамент;

2) юридичний департамент;

3) департамент організаційного забезпечення;

4) департамент контролю якості надання медичної допомоги;

– управління:

1) управління бухгалтерського обліку та звітності;

2) управління по роботі з персоналом;

3) управління внутрішнього аудиту.

Така структура дозволяє вказаному органу центральної виконавчої влади виконувати покладені завдання та функції. Важливе значення в реалізації механізмів державного управління у сфері громадського здоров'я покладається на директорат громадського здоров'я та профілактики захворюваності. Структура цього директорату:

– генеральний директор;

– Експертна група з питань імунопрофілактики, розвитку програм профілактики інфекційних захворювань, розбудови системи епідеміологічного нагляду та моніторингу за захворюваннями;

– Експертна група з питань профілактики неінфекційних хвороб і формування здорового способу життя;

– Експертна група з питань формування державної політики щодо регламентування факторів ризику середовища життєдіяльності;

– Експертна група з розвитку регіональних систем громадського здоров'я та прогнозування;

– Експертна група з питань моніторингу, оцінки та комунікації;

– Експертна група з питань розвитку служби крові, біобезпеки й оперативного реагування на події, що мають міжнародне значення.

Вважаємо, що для повного виконання функцій, покладених на міністерство охорони здоров'я в частині громадського здоров'я, є потреба у створенні таких експертних груп, як:

– Експертна група з питань взаємодії з місцевим самоврядуванням за умов епідемій і пандемій. Основними функціями цієї експертної групи є налагодження інформаційно-комунікаційної системи з органами місцевого самоврядування щодо епідеміологічного нагляду, подолання та ліквідації наслідків пандемій і формування планів заходів щодо діяльності суб'єктів із подолання та ліквідації наслідків.

– Експертна група з питань взаємодії із правоохоронними органами щодо громадського здоров'я. Ця експертна група має забезпечити взаємодію із правоохоронними органами щодо притягнення до відповідальності осіб за створення загроз індивідуальному та громадському здоров'ю.

2. *Національна служба здоров'я України* – це орган центральної виконавчої влади, на котрий покладають завдання з реалізації державної політики у сфері державних фінансових гарантій надання медичної допомоги населенню. Цей орган виконавчої влади входить до структури Кабінету міністрів України, а повноваження щодо координації його діяльності покладаються на Міністерство охорони здоров'я України.

Відповідно до законодавства завданнями національної служби здоров'я України є:

– «реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій)» [4]. Залежно від програми й обсягу державних медичних гарантій визначатиметься якість медичної допомоги різних рівнів, яка фінансується із державного бюджету. Це визначає, що основним суб'єктом реалізації фінансового механізму державного управління у сфері охорони здоров'я як складової частини забезпечення громадського здоров'я є національна служба здоров'я України;

– «виконання функцій замовника медичних послуг і лікарських засобів за програмою медичних гарантій» [4]. Як замовник медичних послуг, Національна служба здоров'я України повинна визначати не лише обсяг гарантованих медичних послуг, але й доступ до них усього населення (врахувати територіальну від-

даленість населених пунктів від закладів охорони здоров'я) та якість таких послуг. Крім того, служба як замовник медичних послуг має враховувати особливості їх реалізації за умов епідемій і пандемій. Ця проблема особливо гостро проявилася за умов пандемії коронавірусу, коли населення не повною мірою змогло користуватися медичними послугами, вчасно діагностувати захворювання та проводити профілактику;

– «внесення на розгляд Міністра охорони здоров'я пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення» [4]. Зазначене завдання фактично визначає порядок виконання двох вище викладених. Вважаємо, що такі пропозиції мають враховувати стан громадського здоров'я для встановлення пріоритетних медичних послуг, які мають включатися до державних фінансових гарантій.

3. *Державна служба України з лікарських засобів і контролю за наркотиками*. «Державна служба України з лікарських засобів і контролю за наркотиками (Держлікслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я, який реалізує державну політику у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, у т. ч. медичних імунобіологічних препаратів (далі – лікарські засоби), медичної техніки і виробів медичного призначення (далі – медичні вироби) й обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу. Основними завданнями Держлікслужби є:

1) реалізація державної політики у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, медичних виробів та обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також внесення Міністрові охорони здоров'я пропозицій щодо формування державної політики у зазначених сферах;

2) ліцензування господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), оптової та

роздрібної торгівлі лікарськими засобами, обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

3) технічне регулювання у визначених сферах;

4) здійснення державного регулювання та контролю у сферах обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та протидії їх незаконному обігу» [5].

У контексті громадського здоров'я зазначений орган державного управління виконує функції за двома напрямками: забезпечення безпеки середовища в контексті визначення процедур обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; визначення забезпеченості ліками закладів охорони здоров'я для реалізації якісних медичних послуг населенню.

4. *Центр громадського здоров'я.* «Державна установа "Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України"» (ЦГЗ) – заклад охорони здоров'я, що відповідає за збереження і зміцнення здоров'я населення, соціально-гігієнічний моніторинг захворювань, епідеміологічний нагляд і біологічну безпеку, групову та популяційну профілактику захворюваності, боротьбу з епідеміями та стратегічне управління у сфері громадського здоров'я. Головним завданням ЦГЗ є: діяльність у сфері громадського здоров'я. Центр виконує лікувально-профілактичні, науково-практичні й організаційно-методичні функції у сфері охорони здоров'я з метою забезпечення якості лікування хворих на соціально небезпечні захворювання, зокрема ВІЛ/СНІД, туберкульоз, наркозалежність, вірусні гепатити тощо, попередження захворювань у контексті розбудови системи громадського здоров'я. ЦГЗ бере участь у формуванні регуляторної політики та взаємодіє з іншими міністерствами, науково-дослідними установами, міжнародними, громадськими організаціями, що працюють у сфері громадського здоров'я та протидії соціально небезпечним захворюванням» [6].

Діяльність центру нині є неефективною через:

– відсутність чіткої комунікації з органами місцевого самоврядування й обласними державними адміністраціями;

– відсутність чітких дій щодо протидії пандемії коронавірусу, відсутність фахівців з епідеміології;

– організаційна структура центру не повною мірою дозволяє виконати поставлені перед центром завдання;

– відсутність постійного моніторингу та контролю за захворюваністю;

– недієві підходи до оцінки громадського здоров'я, державно-управлінські рішення приймаються на основі неякісної інформації.

Лише у 2020 р. розпочала діяльність інтервенційна епідеміологічна служба (ІЕС) – «це програма підготовки фахівців і надання послуг на засадах інтервенційної (прикладної) епідеміології, що посилює кадровий потенціал системи громадського здоров'я в Україні» [6]. Такий підхід до підготовки фахівців є не ефективний за вітчизняних суспільних реалій та умов поширення коронавірусу. Зазначена служба може діяти для перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Погоджуємося із більшістю вчених і політиків щодо того, що повернення до санітарно-епідеміологічної служби не є вирішенням проблеми, а тому варто трансформувати структуру державного управління громадським здоров'ям.

Таким чином, підхід до діяльності Центру громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України як до «тимчасового консультативно-дорадчого органу, створеного з метою консолідації зусиль дотичних центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, представників міжнародних і неурядових організацій», є не ефективною. Громадське здоров'я має стати пріоритетом номер один для забезпечення національних інтересів.

Для вирішення назрілих проблем у системі охорони здоров'я пропонуємо створити орган центральної виконавчої влади, на який покласти відповідальність щодо оцінки громадського здоров'я та моніторингу і контролю за захворюваністю. Таким органом центральної виконавчої влади може стати національна служба з оцінки громадського здоров'я та контролю і моніторингу за захворюваністю. Структуру діяльності зазначеної служби та її підпорядкування представлено на рис. 1.



Рис. 1. Модель діяльності Національної служби оцінки громадського здоров'я, контролю та моніторингу захворюваності

Умовні позначення: КМ – кадровий механізм, ІМ – інформаційний механізм, ОМ – організаційний механізм, ФМ – фінансовий механізм

Для досягнення поставленої мети державної політики у сфері громадського здоров'я є потреба в удосконаленні таких механізмів державного управління, як:

1. Інформаційний механізм:

– формування комунікаційної карти взаємодії між суб'єктами формування і реалізації державної політики. Основною метою такої карти є її затвердження на рівні Кабінету Міністрів України як комплексу заходів із налагодження інформаційно-комунікаційної системи між органами центральної виконавчої влади, обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування щодо реалізації державно-управлінських рішень у сфері громадського здоров'я;

– затвердження положення про комунікацію органів центральної виконавчої влади, обласних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, закладів охорони здоров'я державної та приватної форми власності з Національною службою з оцінки громадського здоров'я та контролю і моніторингу за захворюваністю;

– формування та реалізація концепції щодо пропаганди здорового способу життя, що буде здійснюватися центром

громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України;

– визначити порядок інформування населення за умов епідемій і пандемій та розробки заходів щодо дій населення за таких умов;

2. Організаційний механізм:

– визначити порядок участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері громадського здоров'я;

– затвердження положення про План дій за умов поширення захворюваності та подолання наслідків епідемій і пандемій. Такий план дій є організаційною основою взаємодії між органами державного управління, правоохоронними органами, органами місцевого самоврядування та закладами охорони здоров'я за умов поширення захворювань. Такий план дій має містити методичні рекомендації щодо складання тактичних та оперативних планів подолання та ліквідації наслідків епідемій і пандемій;

– затвердження положення про діяльність Національної служби з оцінки громадського здоров'я та контролю і моніторингу за захворюваністю. У цьому положенні необхідно передбачити сфери

діяльності, завдання служби, підпорядкування, організаційну структуру та порядок адміністрування та керівництва;

– затвердити положення щодо організації та порядку здійснення оцінки стану громадського здоров'я населення. Це положення має передбачати організаційні положення (підбір кадрів, обрання методів, визначення інформаційних джерел, порядок комунікації) та методичні положення (сукупність методів оцінки);

– затвердження положення про організацію моніторингу та контролю за захворюваністю. Це положення має визначати порядок здійснення контрольних заходів та оприлюднення і використання їх результатів;

3. Кадровий механізм:

– визначення порядку підбору кадрів для оцінки, моніторингу та контролю за захворюваністю;

– формування кадрових резервів у частині мобілізації медичних працівників для подолання та ліквідації наслідків епідемій і пандемій.

Висновки і пропозиції. Таким чином, нами визначені напрями розвитку механізмів формування та реалізації державної політики у сфері громадського здоров'я. Запропоновано інституційні зміни у струк-

турі системи охорони здоров'я, а саме створення національної служби з оцінки громадського здоров'я й оцінки та моніторингу захворюваності.

Список використаної літератури:

1. Леонтьев И.Л., Махинова Н.В. Особенности современной системы управления здравоохранением. *Journal of new economy*. 2010. № 2 (28). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-sovremennoy-sistemy-upravleniya-zdravoohraneniem>.
2. Огнев В.А., Чухно І.А. Громадське здоров'я: змістовно-управлінський аспект. *Україна. Здоров'я нації*. 2018. № 3. С. 58–61.
3. Положення про Міністерство охорони здоров'я України. *Офіційний сайт Міністерства охорони здоров'я України*. URL: <https://moz.gov.ua/polozhennja-pro-ministriv>.
4. Про Національну службу охорони здоров'я. *Офіційний сайт*. URL: <https://nszu.gov.ua/>.
5. Про Держлікслужбу. *Офіційний сайт Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками*. URL: <https://www.dls.gov.ua>.
6. Про центр громадського здоров'я МОЗ України. URL: <https://www.phc.org.ua/pro-centr>.

Krynychko F., Motailo O. Improvement of mechanisms of public policy in the field of public health

The article identifies the subjects of public policy in the field of public health in terms of medical services, disease prevention, assessment, monitoring, public health control, implementation of tasks to ensure public safety and a range of actions in emergency situations. The main subjects of public administration of the health care system are analyzed, namely: the Ministry of Health of Ukraine, the National Health Service of Ukraine, the State Service of Ukraine for Medicines and Drug Control, the State Institution "Public Health Center of the Ministry health care of Ukraine". The structure of the Ministry of Health of Ukraine, in particular the composition of directorates, departments and divisions, the structure of the Directorate of Public Health and Disease Prevention has been studied. The powers and tasks of the National Health Service of Ukraine, the State Medical Service, and the Public Health Center have been defined. The main shortcomings of the Public Health Center are analyzed. It is proposed to establish a National Service for Public Health Assessment and Disease Control and Monitoring, which will act as a central executive body and will be responsible for public health assessment and monitoring and disease control. A model of activity of the National Service for Public Health Assessment, Disease Control and Monitoring has been developed. Mechanisms of public administration have been improved: information mechanism, organizational mechanism, personnel mechanism. It is proved that the improvement of the information mechanism consists in the formation of a communication map of interaction between the subjects of formation and implementation of state policy, approval of the regulation on communication of central executive bodies, regional state administrations, local governments, public and private health care institutions. The National Service for Public Health Assessment and Morbidity Control and Monitoring, the formation and implementation of the concept of promoting a healthy lifestyle.

Key words: state policy, health care institutions, public health, organizational mechanism, personnel mechanism, information mechanism.

УДК 351.746.1

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.19>

І. В. Кукін

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри прикордонної безпеки
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького

ДОСЛІДЖЕННЯ АКТУАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ У СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇЇ ПРИКОРДОННОМУ СЕКТОРІ

У статті розглянуто окремі питання та шляхи удосконалення правового регулювання щодо забезпечення інформаційної безпеки особистості у системі національної безпеки та її прикордонному секторі. Акцентовано увагу на зростанні за умов ведення інформаційних війн впливу інформаційної безпеки на стан національної безпеки та зумовлений ефектом синергії її зв'язок із реальним станом інформаційної безпеки особистості.

Зазначено, що інформаційна безпека характеризує стан захищеності особи, суспільства, держави, усуває можливе нанесення їм суттєвої шкоди від небезпечних інформаційних впливів і забезпечує їх сталий розвиток. Публічне управління щодо її забезпечення неможливе без зміцнення інформаційної безпеки особистості шляхом застосування державою механізмів публічного управління, які включають методи правового регулювання.

Наведено основні пріоритети інформаційної політики держави. Показано проблеми юридичної невизначеності критеріїв легітимності посадових осіб органів публічного управління, недостатнього розуміння населенням держави основних термінів і норм міжнародного гуманітарного права, що створює підґрунтя для маніпулювання інформацією за умов ведення проти України інформаційних війн.

Зазначено, що стан забезпечення інформаційної безпеки особистості досягається усуненням проблем інформаційної невизначеності в законодавчій базі, дотриманням персоналом органів публічного управління та іншими особами меж правової поведінки, розвитком правосвідомості у суспільстві. Наведено приклади недостатнього врахування у нормативно-правових актах України факторів соціальної справедливості й економічної доцільності.

З метою удосконалення публічного управління інформаційною безпекою особистості у сфері прикордонної безпеки та її прикордонному секторі запропоновано створення міжнародної та міждержавних систем забезпечення інформаційної безпеки особистості, розробку відповідної концепції, удосконалення заходів щодо доведення та роз'яснення населенню термінології та змісту норм міжнародного гуманітарного права. Також показана можливість використання об'єктів історичної та культурної спадщини для зміцнення стану інформаційної безпеки особистості, популяризації теорії та історії публічного управління.

Ключові слова: інформаційна безпека, правове регулювання, інформаційна безпека особистості, національна безпека, прикордонна безпека.

Постановка проблеми. Людина є основним елементом соціальної системи. Без обміну інформацією будь-яка її діяльність у соціумі неможлива. Скоєння правопорушень, розвиток соціальних конфліктів певною мірою зумовлені помилково сприйнятою людьми інформацією.

Сучасні системи інформаційної безпеки правовими, економічними, політичними, силовими, технічними засобами створю-

ють над суспільством певний купол для захисту від зовнішніх шкідливих інформаційних впливів. Водночас українське суспільство продовжує відчувати негативний вплив інформаційної агресії з боку Російської Федерації. Інформаційні загрози національній і прикордонній безпеці залишаються актуальними. Це зумовлює необхідність удосконалення правового регулювання питань інформаційної

безпеки особистості, що зменшує загрози та ризики поширення шкідливої інформації в середині соціальної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання забезпечення інформаційної безпеки держави наведені у роботах М.В. Банчука, А. Кречетнікова, А.В. Ландіної, Д.С. Мельника, О.А. Панченка, О.Б. Панченка, В.М. Петрика, М.М. Присяжнюка, Г. Рожкової, А.І. Семенченка, В.Ю. Степанова. Водночас недостатньо дослідженим залишається правове регулювання питань забезпечення інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі.

Мета статті – на основі аналізу результатів досліджень механізмів правового регулювання забезпечення інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки та її прикордонному секторі виявити суперечності, недоліки та запропонувати шляхи їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Інформаційна безпека характеризує стан захищеності особи, суспільства, держави, що усуває можливе нанесення їм суттєвої шкоди від небезпечних інформаційних впливів і забезпечує їх сталий розвиток. Зазначені об'єкти інформаційного впливу тісно зв'язані між собою [1, с. 8]. На думку О.Б. Панченка та М.В. Банчука, сфера інформаційного права забезпечує: розвиток понятійного апарату; визначення структури та змісту зазначеної галузі; встановлення властивостей інформаційних об'єктів; систематизацію джерел права; реалізацію інформаційних прав, свобод, обов'язків, правовий захист учасників соціальних комунікацій; прогнозування розвитку інформаційної сфери; проведення науково-дослідної діяльності; розвиток міжнародної співпраці [2, с. 133].

Основні принципи інформаційних відносин: гарантування прав на інформацію; відкритість, доступність, свобода обміну інформацією; об'єктивність, достовірність, повнота, точність інформації; забезпечення законності її обігу [2, с. 139]. Правова держава утворюється: укладанням публічно-правового союзу народу; легітимізацією суспільством правових норм; встановленням політичної відповідальності держави перед народом; забезпечен-

ням верховенства права; поділом влади; створенням системи противаг; юридичною формою діяльності органів державної влади [3, с. 102].

Механізм публічного управління створюється системою взаємодіючих нормативно визначених органів, організацій, які наділені повноваженнями для реалізації суспільно корисних завдань у відповідних сферах діяльності [3, с. 67].

У США завдання забезпечення інформаційної безпеки розподілені між державними органами, котрі забезпечують захист комп'ютерів та інформаційних систем, здійснюють інформаційні операції, ведуть інформаційні війни, досліджують спектри електромагнітних випромінювань, розробляють стандарти та технології, проводять науково-дослідні роботи [1, с. 47].

Функції Офісу зв'язку Великої Британії визначаються виключно законодавчими актами. Законодавством острова Мен і Нормандських островів йому також делеговано низку повноважень. Це сприяє єдності й узгодженості інформаційної політики регіону та створенню більш ефективною системи колективної безпеки. До сфери повноважень Офісу зв'язку як регулятора використання електронних мереж також належать питання: мовлення; телевізійних і радіопослуг; друкованих засобів масової інформації; кримінального провадження [4].

Принциповою відмінністю розроблених у Великій Британії «Норм управління інформаційною безпекою» є врахування потреб малих і середніх фірм, які раніше не приймалися проблемами захисту інформації. Це свідчить про наявність проблем щодо усвідомлення суспільством важливості підтримання необхідного стану інформаційної безпеки [1, с. 74].

У Франції пріоритетами забезпечення інформаційної безпеки визначені: військова та громадська діяльність; юриспруденція; оборонна промисловість; якість продуктів харчування та водопостачання; охорона здоров'я; енергетика; фінансовий сектор; транспорт; соціальні комунікації; мовлення; промисловість; використання космічного простору; наукова діяльність. Правове регулювання щодо використання Інтернет-мереж включає: свободу

комунікацій і вільного доступу до інформаційних ресурсів; регламентацію обов'язків постачальників послуг і правового статусу доменів; захист інтелектуальної власності; запобігання розповсюдженню шкідливого контенту; захист персональних даних [1, с. 118].

Регуляторна політика аудіовізуальних комунікацій спрямовується на: повагу до людської гідності; попередження дискримінації; запобігання шкідливої поведінки; усунення загроз вчинення фізичної, психічної, моральної шкоди особам, які не досягли 18 років; протидію використанню неповнолітніх для переконання батьків або інших осіб купувати або орендувати товари чи послуги, використанню довіри неповнолітніх до батьків, вчителів чи інших осіб або безпідставному залишенню їх у небезпечних ситуаціях [5].

Пріоритети інформаційної політики країн Європейського Союзу: забезпечення прозорості; удосконалення знань, вмінь і навичок населення держави; розширення інструментів обробки інформації; дотримання принципів плюралізму думок; проведення наукових досліджень [6]. Точність і неупередженість інформації забезпечують: об'єктивність фактів; сприяння обміну думками; дотримання принципів журналістики й етики; відокремлення думок від новин; обов'язкове зазначення автора інформації; запобігання спробам навмисної омани аудиторії [7].

Національні інтереси Російської Федерації з питань інформаційної безпеки включають: дотримання конституційних прав осіб; духовне оновлення населення; збереження культурних цінностей і традицій; інформаційне забезпечення політики; вільний доступ громадян до відкритої інформації; розвиток технологій; підтримку внутрішнього ринку; підвищення ефективності використання інформації; захист інформації; забезпечення безпеки інформаційних систем [1, с. 202].

За своєю сукупністю законодавство Російської Федерації щодо забезпечення інформаційної безпеки відповідає концепціям побудови демократичної держави. Водночас реальний стан її економіки обмежує розробку та виробництво нових видів зброї, якими можна ефективно про-

тидіяти збройним силам країн-членів НАТО. Це примушує тоталітарну владу Росії обирати технології ведення інформаційних війн як основний спосіб досягнення геополітичних цілей.

Питання забезпечення інформаційної безпеки включені до окремих норм міжнародного права. Так, Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод в інформаційній сфері гарантується свобода думки, совісті та релігії, вираження поглядів, одержання і передача інформації, ідей, без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Водночас держава може встановлювати законами певні формальності, умови, обмеження або санкції в інтересах забезпечення національної або громадської безпеки, територіальної цілісності, запобігання злочинам, охорони здоров'я, моралі, репутації осіб, запобігання незаконному розголошенню інформації та підтримання авторитету суду [8].

Погоджуємося з думкою А.І. Семенченко, що в Україні елементи забезпечення інформаційної безпеки інтегровані у державні механізми: управління інформатизацією та цільовими програмами; розвитку інформаційного суспільства; електронного врядування; впровадження програм економічних реформ; відкритого уряду; міжнародного співробітництва [9, с. 15]. Також із початком російської агресії відбулася активізація механізму двобічного симетричного діалогу із громадянським суспільством. В Україні з'явилися некомерційні організації, місія яких полягає у виявленні та компрометації шкідливої для суспільства інформації.

У нормативно-правовому забезпеченні інформаційної безпеки України О.А. Панченко виділяє такі об'єкти захисту від шкідливої та неякісної інформації: інформаційні права і свободи осіб; інформаційні ресурси, суспільство. Стан безпеки визначається стійкістю сфер життєдіяльності до впливу деструктивної інформації, ризиком прийняття помилкових рішень. Негативно впливають на зменшення інформаційної вразливості населення України: безсистемний розвиток відповідних норм права; низький рівень правової та інформаційної культури; стан економіки

та розвитку інформаційних технологій; недосконалість системи відбору та підготовки кадрів [10, с. 58].

На підставі аналізу Конституції України, Законів України, Постанови Верховної Ради України, указів Президента України В.Ю. Степанов дійшов висновку про те, що інформаційна безпека поступово стає одним із основних компонентів національної безпеки. Інтереси суб'єктів інформаційних комунікацій пов'язані із забезпеченням доступності, цілісності та конфіденційності інформації [11]. Розглядаючи інформаційну безпеку об'єктом злочинного посягання, А.В. Ландіна пропонує додати її до основних сфер суспільних відносин, котрі охороняються Кримінальним Кодексом України [12, с. 359].

Погоджуємося з думкою О.В. Федорчака, що організаційний механізм публічного управління має відповідати інтересам суспільства та мати зворотній зв'язок із ним. Це дозволяє забезпечувати прозорість інформації, плюралізм думок і створювати необхідні соціуму інформаційні ресурси й інструменти [13]. Водночас у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі органам державної влади під час прийняття управлінських рішень потребується пошук компромісів для узгодження законних інтересів людини, суспільства, держави та міжнародної спільноти.

Із затвердженням Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України посилено відповідальність військовослужбовців за їх порушення [14], однак зазначений документ не стосується персоналу правоохоронних органів та інших збройних формувань. Основні ключові терміни, такі як «анексія», «геноцид», «комбатанти», «не комбатанти», «окупація», «партизани», «військовослужбовець», «найманці» та ін. надаються без явного посилання на норми міжнародного гуманітарного права. Низка важливих термінів взагалі не визначена, зокрема «ополчення», «колаборанти» тощо. Це знижує ефективність: проведення інформаційних заходів; поширення норм міжнародного права; збір доказів для правового захисту військовослужбовців і цивільного населення у міжнародних судах.

Погоджуємося з думкою А. Кречетникова, що між Росією та Україною відбувається війна термінів, дійсний смисл яких населення не уявляє [15]. В українській версії Вікіпедії термін «ополчення» визначається як допоміжне військо з добровольців [16]. Це не дає уявлення про його зв'язок зі збройними силами держави. Історичний екскурс розвитку цього поняття обмежений періодом IX–XVI ст.

Це потребує поширення в суспільстві норм міжнародного права з питань ведення війни, прав і обов'язків армій, ополчення, добровольчих загонів. Для перешкодження інформаційним впливам Росії щодо статусу Криму й окремих регіонів Луганської та Донецької областей потребується роз'яснення населенню IV Конвенції про закони і звичаї війни на суходолі, де наведений термін «окупована територія» (частина території держави, де встановлена і здатна функціонувати влада супротивника) [17].

Соціальна система включає соціальну, економічну, політичну, духовно-культурну складові частини, функціонування та взаємодія яких забезпечуються інформаційною підсистемою [3, с. 111]. Це вимагає розгляду інформаційної безпеки особистості як комплексного явища, ключовими елементами якого є: межі правової поведінки; склад правопорушення; соціальна справедливість; економічна доцільність. Вони не завжди достатньо враховуються законодавцем. Так, у Законі «Про громадянство України» передбачено єдине громадянство та право його зміни [18], однак не передбачена відповідальність за невиконання зобов'язання припинити іноземне громадянство. Це ускладнює розгляд суб'єктивної сторони правопорушення.

У встановленому порядку перетину державного кордону України осіб із дітьми порушений принцип соціальної справедливості. Так, без нотаріально посвідченої згоди другого з батьків право тимчасового виїзду з України на строк до одного місяця має той із них, хто має документ, що підтверджує проживання дитини разом із ним [19]. Батьки, які не розлучені та живуть у шлюбі, зобов'язані оформляти такі документи у нотаріуса.

Через супротив політичної еліти недостатньо уваги приділяється законодавчому

визначенню меж легітимності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування. Це сприяє маніпуляції інформацією, породжує соціальні конфлікти та безвідповідальність посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування. Водночас у стародавніх суспільствах цьому питанню приділялося більше уваги.

Так, у 1951 р. Національним музеєм мистецтв імені Богдана та Варвари Ханенків (м. Київ) була придбана «Статуя жерця на ім'я Еснебентер» [20]. Переданий скульптором сюжет доносить до глядача панівну у стародавньому Єгипті теологічну концепцію походження влади. Це можна пояснити тим, що на ній зображено дві фігури. Одна з них меншого розміру з характерними для того часу атрибутами влади фараона (скіпетром, цепом, накладною бородою). Друга фігура, що зображена стоячою на колінах, тримає фараона за плечі. На її верхній частині обох рук у картушах написано ім'я Бога – Імен (більш відомого як Амона, для дешифровки частини написів використані рекомендації Іоганна Фрідріха [21, с. 19]). Сукупність елементів скульптури можна інтерпретувати як вибачення Бога за спричинений кризою легітимності влади соціальний конфлікт і призначення свого посередника для оперативного вирішення нагальних питань соціального життя.

Історико-культурні об'єкти є невід'ємною частиною джерел формування історичної пам'яті, національної самобутності та популяризації історії розвитку публічного управління. Експозиції музеїв, особливо ті, що знаходяться під відкритим небом, доцільно показувати з елементами їх інтеграції у територіальне і соціальне середовище, що привертає увагу відвідувачів до причин позитивних і негативних результатів публічного управління, розвитку технологій, поступового удосконалення норм права.

Висновки і пропозиції. Отже, у системі національної безпеки та її прикордонному секторі зростає важливість стану забезпечення інформаційної безпеки. За умов ведення проти України інформаційних війн стає необхідним створення міжнародної та міждержавних систем забезпечення інформаційної безпеки осо-

бистості, доведення та роз'яснення населенню термінології та змісту норм міжнародного гуманітарного права.

Оскільки інформація є невід'ємною частиною діяльності людини, то стан інформаційної безпеки особистості впливає на якість прийнятих нею рішень і результати праці. Через ефект синергії інформаційна безпека особистості істотно впливає на властивості системи забезпечення інформаційної безпеки держави. Стан забезпечення інформаційної безпеки особистості залежить від розуміння населенням і персоналом органів публічного управління меж правової поведінки, складу правопорушення, критеріїв соціальної справедливості й економічної доцільності.

Для розвитку системи правового регулювання потребується зменшення інформаційної невизначеності в окремих нормах права, встановлення разом із обов'язками та заборонами юридичної відповідальності за їх порушення. Заборони й обмеження щодо розповсюдження інформації мають бути чітко визначені законами, відповідати конституції та нормам міжнародного права, а також виключати можливість подвійного їх тлумачення. Нагальним питанням залишається нормативне визначення критеріїв легітимності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування.

В українському суспільстві недостатньо уваги приділяється використанню об'єктів історичної та культурної спадщини для зменшення загроз інформаційної безпеки особистості, популяризації теорії та історії публічного управління. Це потребує удосконалення концепцій розвитку музейної справи, організації відповідних тематичних виставок, екскурсій. Забезпечення інформаційної безпеки особистості у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі потребує використання органами публічного управління комплексного підходу та проведення міждисциплінарних наукових досліджень. Вона досягається застосуванням державою механізмів публічного управління та використанням методів правового регулювання.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення структури та змісту концепції забезпечення інформаційної безпеки особистості.

Список використаної літератури:

1. Петрик В.М., Присяжнюк М.М., Мельник Д.С. та ін. *Забезпечення інформаційної безпеки держави : підручник / за заг. ред. О.А. Семенченка, В.М. Петрика.* Київ : ДНУ «Книжкова палата України», 2015. 672 с.
2. Панченко О.Б., Банчук Н.В. *Информационная безопасность личности.* Киев : КИТ, 2011. 672 с.
3. *Загальна теорія держави і права (основні поняття, категорії, прав. Конструкції та наук. концепції) : навчальний посібник / за ред. О.В. Захарчука, Н.М. Оніщенко.* Київ : Юрінком Інтер, 2016. 400 с.
4. Communicated act 2003. United Kingdom Low from 17.07.2003. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/introduction/enacted>.
5. The Audiovisual Media Services Regulations 2020. The United Kingdom Statutory instruments from 30.09.2020 № 1062. URL: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/1062/made>.
6. Рожкова Г. Як Латвія вирішила законодавчо боротися із пропагандою на телебаченні. URL: <https://www.stopfake.org/uk/yak-latviya-vyrishyla-zakonodavchoborotyua-iz-propagandou-na-telebachenni/>.
7. Рожкова Г. Інструменти ЄС у боротьбі з дезінформацією. Ч. 2. URL: <https://www.stopfake.org/uk/instrumentyues-u-borotbi-z-dezinformatsiyeyu/>.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Ратифікована Законом України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
9. Семенченко А.І. Організаційно-правові механізми державного управління розвитком електронного врядування в Україні в контексті інформаційної безпеки та інтеграції в ЄС. *Наука і оборона.* 2013. № 3. С. 14–20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nauio_2013_3_4.
10. Панченко О.А. Інформаційна безпека в контексті викликів і загроз національній безпеці. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2020. Вип. 2. С. 57–63. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2020_2_8.
11. Степанов В.Ю. Інформаційна безпека як складова державної інформаційної політики. *Державне будівництво.* 2016. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2016_2_4.
12. Ландіна А.В. Інформаційна безпека як об'єкт злочину. *Правова держава.* 2016. Вип. 27. С. 354–361. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2016_27_46.
13. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. *Науковий вісник.* 2008. Вип. 1. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf.
14. Про затвердження Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України. Наказ Міністерства оборони України від 23 березня 2017 р. № 164. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0704-17#Text>.
15. Кречетніков А. «Ополченці» та «терористи»: війна слів триває. *BBCNews Україна.* 2014 URL: https://www.bbc.com/ukrainian/politics/2014/07/140714_propaganda_war_zsh.
16. Ополчення. *Вікіпедія.* URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Ополчення>.
17. IV Конвенція про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі. Міжнародна Конвенція, Дата підписання: 18 жовтня 1907 р. Набрала чинності для України 24 серпня 1991 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_222#n2.
18. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>.
19. Про затвердження правил перетинання державного кордону громадянами України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 57. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF#Text>.
20. Статуя жерця на ім'я Еснебентер. *Національний музей мистецтв імені Богдана та Варвари Ханенків (м. Київ).* Інв. 354 АТК.
21. Фридрих И. *Дешифровка забытых письменностей и языков / пер. с нем. И.М. Дунаевская ; за ред. И.М. Дьяконова.* Москва : Едиториал УРСС, 2003. 207 с.

Kukin I. The individual information security actual problems research in the national security system and its border sector

The article considers some issues and ways to improve the legal regulation to ensure the individual information security in the national security system and its border sector.

Emphasis is placed on the information warfare technologies development growth of information security impact on the national security level and due to the synergy effect of its connection with the real individual information security level.

It is noted that information security characterizes the protection level of the individual, society and state, which eliminates the possible harm to them from dangerous information influences and ensures their sustainable development. Public administration to ensure it is impossible without strengthening the individual information security through the use public administration state mechanisms, which include legal regulation methods.

The main priorities of the state information policy are given. Legal uncertainty problems of public administration bodies officials legitimacy criteria, insufficient understanding the international humanitarian law basic terms and norms of the state population that creates a basis for the information manipulation in the conditions of conducting information wars against Ukraine are shown.

It is noted that the individual information security level is achieved by eliminating the problems of information uncertainty in the legal framework, compliance with the public administration staff and other persons the limits of legal behavior, the development of legal awareness in society. Examples of insufficient consideration of the social justice factors and economic expediency in the normative legal acts of Ukraine are given.

In order to improve the public management of the individual information security in the field of border security and its border sector, it is proposed to create international and interstate systems of personal information security, develop a concept, improve measures to prove and explain to the public the terminology and international humanitarian law content. It also shows the possibility of using historical and cultural heritage objects to strengthen the individual information security, to promote the theory and history of public administration.

Key words: *information security, legal regulation, individual information security, national security, border security.*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.20>**І. М. Леган**

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування
Державного університету «Житомирська політехніка»

І. В. Супрунова

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування
Державного університету «Житомирська політехніка»

ОФШОРНІ ЮРИСДИКЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ ТА ТРАНСНАЦІОНАЛЬНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ

У статті досліджено офшорну юрисдикцію як інструмент тінізації економіки та транснаціональної злочинності, під яким розуміється зона, де для суб'єктів економічної активності, зареєстрованих на її території, котрі здійснюють свої комерційні операції й отримують прибуток поза територією реєстрації, діють спеціальні правила (у т. ч. податкового характеру), економічно більш сприятливі, ніж для зареєстрованих компаній, які здійснюють свої комерційні операції й отримують прибуток на території цієї юрисдикції. Розглянуто переваги та недоліки функціонування офшорних юрисдикцій із позиції забезпечення державної безпеки. Проаналізовано Індекс корпоративної податкової гавані (Corporate Tax Haven Index), який складає міжнародна неурядова організація Tax Justice Network на основі дослідження впливу офшорів на світову економіку. З позиції забезпечення національної безпеки України досліджено загрозу відтоку капіталу через офшорні зони. Охарактеризовано обсяги грошових потоків шляхом експортно-імпорتنих операцій із послуг, пов'язаних із фінансовою діяльністю через офшори. Висвітлено пріоритетні напрями деофшоризації вітчизняної економіки. Встановлено, що офшорні юрисдикції можуть бути, з одного боку, фінансовими гаванями, податковими укриттями (на території тих країн, де надаються пільги нерезидентам із метою залучення до таких країн іноземних капіталів; це переважно європейські країни із прозорою економікою). З іншого боку, офшорні юрисдикції досить часто стають осередками тіньового капіталу, у яких отримати інформацію про нелегальні потоки грошових коштів і власників фінансових таких нелегальних доходів практично неможливо. Визначено, що ключовим негативним ефектом використання офшорних схем у контексті забезпечення державної безпеки є відтік капіталу. Масштабне поширення офшорів спричиняє фінансові кризи, пов'язані з масовим відтоком капіталів із метою несплати податків і приховування тіньових доходів або доходів, отриманих злочинним шляхом, сприяє тінізації економіки та поширенню транснаціональної злочинності.

Ключові слова: офшор, тіньова економіка, детінізація, транснаціональність, міжнародні злочини.

Постановка проблеми. Активний процес зростання в останні роки мобільності світового ринку капіталу призводить до можливостей масового перерозподілу фінансових потоків між окремими країнами. Глобалізація призводить до виникнення такого феномену, як стрімкий розвиток офшорних юрисдикцій. Маніпулюючи перевагами географічного поло-

ження, надаючи різні податкові пільги та інші привілеї іноземним компаніям, багато малих країн перестали бути відсталими суб'єктами фінансового ринку і почали активно включатися у міжнародну економіку. Створені в офшорних юрисдикціях банки, торгівельні, страхові й інвестиційні компанії стали складовою частиною світового господарства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі питанням функціонування офшорних юрисдикцій присвячено досить велику кількість робіт і досліджень. Серед науковців, котрі займалися вивченням сутності офшорних зон і впливу, які вони здійснюють на розвиток економіки України та світу, можна відзначити таких, як М. Кассард, Д. Коссе, О.В. Шереметинська, Н. МакКан, А. Пешко, О.О. Бондаренко, Ю.О. Волкова, Н.В. Ворнавський, М.І. Карлін та ін. Незважаючи на вагомий вплив фахівців, слід вказати, що певні питання залишилися невирішеними. Трансформування національного законодавства, фінансово-економічні потрясіння, спричинені поширенням пандемії COVID-19, зростання тінізації економіки актуалізували дослідження офшорних юрисдикцій як інструменту тінізації економіки та транснаціональної злочинності.

Мета статті – дослідити офшорні юрисдикції як інструмент тінізації економіки та транснаціональної злочинності у контексті забезпечення державної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Міжнародна міграція капіталу уже давно стала звичайним явищем світової економіки та відображає об'єктивні тенденції її глобалізації. Глобалізація світової економіки призвела до того, що держави повинні вести боротьбу за відстоювання своїх інтересів у цьому процесі. Одним із найбільш ефективних важелів є надання податкових пільг і різних привілеїв, а застосування такого механізму одними державами призводить до використання відповідних заходів іншими країнами. Широко поширюються офшорні юрисдикції.

В українській мові термін «офшорний», «офшор» був запозичений з англійської, де «off-shore» буквально означає «поза берегом», «у відкритому морі», «ізолюваний». Офшорна юрисдикція – це зона, де для суб'єктів економічної активності, зареєстрованих на її території, котрі здійснюють свої комерційні операції й отримують прибуток поза територією реєстрації, діють спеціальні правила (у т. ч. податкового характеру), економічно більш сприятливі, ніж для зареєстрованих компаній, які здійснюють свої комерційні операції

й отримують прибуток на території цієї юрисдикції [1, с. 23].

Крім здійснення комерційних операцій та отримання прибутку поза територією своєї реєстрації, офшорні юрисдикції характеризуються низкою інших специфічних характеристик. Так, основними ознаками офшорних юрисдикцій є:

1) пільгове оподаткування або його повна відсутність на території офшору;

2) наявність спеціального пакету адміністративних послуг за спрощеним порядком, а нерідко й анонімним, обслуговування нерезидентів;

3) спрощений порядок ведення бухгалтерського обліку та подання фінансової звітності;

4) низькі тарифи на реєстрацію й обслуговування офшорних компаній;

5) високий рівень банківського обслуговування з відсутністю низки обмежень, включаючи кількість рахунків, які може відкрити клієнт;

6) наявність адміністративних і фінансових преференцій для суб'єктів господарювання, котрі фактично здійснюють господарську діяльність за межами території офшору;

7) можливість анонімного зняття готівки у різних країнах світу за допомогою використання корпоративних банківських карт;

8) відсутність у кримінальному законодавстві низки офшорних юрисдикцій кримінальної відповідальності за ухилення від сплати податків;

9) конфіденційність інформації та бережливе ставлення до таємниць власників організацій:

– обсяг і зміст інформації, що вноситься до реєстру юридичних осіб;

– можливість випуску акцій на пред'явника;

– порядок внесення змін до установчих документів;

– можливість призначення номінальних власників, директорів і секретарів;

– надання фінансової звітності за спрощеними стандартами;

– міжнародне співробітництво офшорних юрисдикцій у сфері обміну інформацією.

Кожна країна самостійно вирішує, чи визнавати ту чи іншу офшорну зону, чи ні. Перелік офшорних зон, які визна-

ються Україною, визнається Кабінетом Міністрів України. Зокрема, додатком «Перелік офшорних зон» до розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 77-р. [3], що втратило чинність, було визначене коло офшорних зон за територіальною належністю, зокрема Британські залежні території (4 зони), Близький Схід (1 зона), Центральна Америка (1 зона), Європа (3 зони), Карибський регіон (18 зон), Африка (2 зони), Тихоокеанський регіон (6 зон), Південна Азія (1 зона). Надалі перелік країн, котрі належать до офшорних зон, був розширений і на сьогодні налічує 41 країну. Найбільш повний список офшорних зон, визнаних Україною, наведений у Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про віднесення держав до переліку офшорних зон» від 23 лютого 2011 р. № 143-р. [4], до якого належать: Американське Самоа, Ангілья, Андорра, Антигуа і Барбуда, Аруба, Багамські Острови, Барбадос, Беліз, Бермудські Острови, Британські Віргінські Острови, Вануату, Віргінські Острови (США), Гібралтар, Гренада, Гуам, Кайманові Острови, Ліберія, Маршаллові Острови, Монако, Монтсеррат, Намібія, Науру, Нідерландські Антильські Острови, Ніуе, Острів Гернсі, Острів Джерсі, Острів Мен, Острів Олдерні, Острови Кука, Палау, Панама, Пуерто-Ріко, Самоа, Сейшельські Острови, Сент-Вінсент і Гренадіни, Сент-Кітс і Невіс, Сент-Люсія, Співдружність Домініки, Теркс і Кайкос, Тринідад і Тобаго, Фіджі.

Офшорні юрисдикції як певні території (країна або її частина), на яких панує привабливий податковий режим (юридично закріплені низькі податкові ставки або взагалі відсутні), класифікуються за різними ознаками. Однією з найбільш важливих класифікаційних ознак є ступінь надійності. Зокрема, FATF (Financial Action Task Force) – міжурядова організація, яка розробляє стратегії контролю відмивання грошей, виділяє три групи: від найбільш високого ступеня надійності офшорної зони (А) до найменшого (С), зокрема:

– до першої групи (А) належать Швейцарія, Люксембург, Дублін, Гонконг, Сінгапур, острови Гернсі, Мен і Джерсі;

– у другу групу надійності (В) віднесли Лабуан, Монако, Мальту, Андорру, Бахрейн, Гібралтар, Бермуди, Макао, Барбадос;

– до третьої групи (С) ввійшли Кіпр, Ліхтенштейн, Антигуа, Ліван, Панама, Ангілья, Кайманові, Британські та Віргінські острови, Беліз, Аруба, острів Кука, Багамські острови.

Варто зазначити, що найчастіше офшорні юрисдикції створюється там, де слабо розвинена економіка та, відповідно, інших можливостей для залучення іноземного капіталу немає. Заслугує на увагу підхід Є.В. Редзюк, котра розглядає основні переваги та недоліки перереєстрації бізнесу на офшорні юрисдикції (табл. 1)

Позитивний ефект від діяльності офшорних юрисдикцій пов'язаний із припливом капіталу, що, у свою чергу, сприяє формуванню сприятливого інвестиційного клімату та збільшенню обсягів інвестування, а відповідно забезпечує позитивні наслідки для економіки країни через розвиток фінансових ринків і створення робочих місць.

Використання офшорних зон створює загрози для стабільності глобального економічного простору. Серед головних недоліків слід виділити такі: ухилення від податків, недобросовісну податкову конкуренцію, підтримку тіньової економіки, вплив на соціальну ситуацію у країні, створення умов для відтоку капіталу, створення елементів нестабільності у світовій економіці та фінансах у зв'язку з можливістю накопичення в офшорних зонах великих обсягів капіталів, насамперед спекулятивних, отримання позаконкурентних переваг компаніями, які використовують офшори.

Основним негативним ефектом використання офшорних схем у контексті забезпечення державної безпеки є відтік капіталу, який може призвести до скорочення державного бюджету за рахунок зниження податкових надходжень; структурних деформацій в економіці; зменшення національних інвестицій всередині країни та зростання залежності держави від іноземних позик. Усе це негативно позначається на конкурентоспроможності держави на світовому ринку і виступає загрозою держаній безпеці країни.

**Переваги та недоліки функціонування офшорних юрисдикцій із позиції
забезпечення державної безпеки [5]**

Переваги офшорної юрисдикції	Недоліки офшорної юрисдикції
Зниження податкових ставок у рази, мінімальна кількість податків	Низький імідж і довіра до бізнес-структури, якщо власниками є невідомі офшорні структури та невідомі кінцеві бенефіціари
Прозорість і спрощена звітність в офшорних юрисдикціях; а також відсутність або майже невикористання штрафів, пені, нарахувань за правопорушення	Посилена увага національних правоохоронних і фіскальних органів до бізнес-структур із офшорною юрисдикцією
Швидкий доступ до транскордонного інвестування, до міжнародних ринків капіталів, до ринків інвестування, до цільових активів, у яких зацікавлений власник офшору	Можливі обмеження до отримання певних ліцензій, до приватизації об'єктів державної власності, до бюджетних тендерів, до державного кредитування, до пільгового оподаткування, до видобутку корисних копалин, до оренди земельних ділянок тощо
Безпечне володіння активами по всьому світі та міжнародна правова захищеність від корупції та рейдерства	Суттєві обмеження до допуску на національний фінансовий ринок, на національний валютний ринок, до участі у купівлі державних цінних паперів тощо
Судова захищеність, коли розгляд справ вирішується не на рівні національного законодавства, а за міжнародними правилами та нормами у міжнародних судах	Суттєві обмеження до допуску до національної сфери безпеки та військово-промислового комплексу
Неможливість з'ясувати кінцевих бенефіціарів або складна система отримання даних про кінцевих бенефіціарів	Презумпція винуватості – тобто офшорна юрисдикція має довести, що капітал, яким вона володіє, не набутий злочинним шляхом
Оперативна можливість для вирішення широкого кола юридичних питань (купівля або продаж офшорних активів, застава офшорних активів, передача прав власності, наслідування власності, перехресне володіння тощо)	Неможливість повноцінно й ефективно відстоювати свої права в певній країні при закріпленій у Конституції нормі про перевагу національного законодавства над міжнародним законодавством
Низька вартість обслуговування офшорної юрисдикції	

У глобальному масштабі офшорна діяльність суперечить принципам сталого розвитку економіки, не забезпечує зростання національного багатства, не сприяє соціально-економічному прогресу та сприяє тінізації світової економіки та поширенню транснаціональної злочинності.

Для оцінки офшорних юрисдикцій використовують Індекс корпоративної податкової гавані (*англ. Corporate Tax Haven Index, скор. СТНІ*) – це рейтинг юрисдикцій, які найбільше сприяють транснаціональним корпораціям не платити податок на прибуток підприємств. Його складає міжнародна неурядова організація Tax Justice Network на основі дослідження впливу офшорів на світову економіку. СТНІ детально оцінює податкову та фінансову системи кожної юрисдикції, щоб скласти чітку картину найбільших у світі факторів, що сприяють зловживанню корпоративним податком у світі, та висвіт-

лити закони та політику, до яких політики можуть вносити зміни, щоб зменшити можливість зловживання корпоративним податком у своїй юрисдикції. За результатами дослідження 2020 р. був складений рейтинг із 70-ти офшорних юрисдикцій, які очолили Британські Віргінські острови, Кайманові острови, Бермудські острови, Нідерланди, Швейцарія (рис. 1).

У національному масштабі загрозливим для економіки України є відтік капіталу через офшорні зони. Довгий час у законодавстві України не було ніяких обмежень щодо використання у господарській діяльності суб'єктами господарювання та підприємницької діяльності офшорних компаній чи офшорних банків. Першою спробою законодавчо врегулювати цю проблему стало прийняття Розпорядження Кабінету Міністрів України № 143-р «Про перелік офшорних зон» від 23 лютого 2011 р. Завдяки його прийняттю зі списку дозволе-

них було виключено Кіпр, через який відбувався основний відтік капіталу з України, проте відсутність чітко розробленого законодавства щодо використання офшорних зон у здійсненні розрахунків призвело до подальшого відтоку капіталу. Про це свідчать також дані, наведені у табл. 2.

Погоджуємося з думкою С.М. Юрій і Л.І. Простебі, що пріоритетними напрямками деофшоризації вітчизняної економіки мають бути:

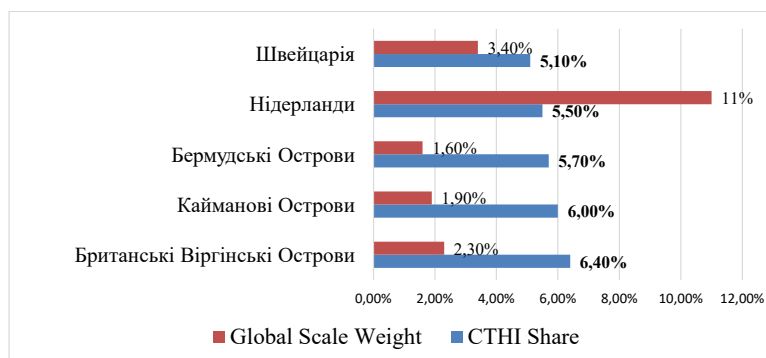


Рис. 1. Топ-5 країн, які очолюють рейтинг Corporate Tax Haven Index і несуть відповідальність за несплату податків транснаціональними корпораціями, %

Джерело: побудовано на основі [7]

Таблиця 2

Обсяги грошових потоків шляхом експортно-імпортних операцій із послуг, пов'язаних із фінансовою діяльністю, через офшори за 2019–2020 рр., тис. дол. США

Країни	2019		2020		Сальдо	
	Експорт	Імпорт	Експорт	Імпорт	Сальдо 2019	Сальдо 2020
Андорра	133,23	73,37	348,44	75,57	59,86	272,87
Антигуа і Барбуда	631,86	-	607,8	-	631,86	607,8
Багамські Острови	11069,9	6144,57	10873,5	78,12	4925,36	10795,42
Барбадос	2468,93	28,88	1799,51	20,93	2440,05	1778,58
Беліз	11578,3	26,27	7438,98	107,19	11551,98	7331,79
Бермудські Острови	1368,67	6258,82	299,39	8987,14	-4890,15	-8687,75
Британські Віргінські Острови	169503	974,85	155093	7110,69	168528,35	147981,8
Вануату	397,66	-	384,65	-	397,66	384,65
Віргінські Острови (США)	262,59	-	5837,69	-	262,59	5837,69
Гібралтар	4717,14	-	2859,46	5,1	4717,14	2854,36
Кайманові Острови	1421,78	-	2264,8	к	1421,78	2264,8
Ліберія	13241,4	-	13545,1	7,6	13241,36	13537,51
Маршалські Острови	29513,6	21,66	36040	219,16	29491,97	35820,8
Монако	1234,65	171,26	345,95	148,45	1063,39	197,5
Острів Гернси	767	-	363,43	к	767	363,43
Острів Джерсі	608,24	19,67	1140,54	50,08	588,57	1090,46
Острів Мен	38116,6	78,02	38739,8	164,93	38038,54	38574,89
Острови Кука	1000,54	-	546,95	-	1000,54	546,95
Палау	729,17	-	947,83	к	729,17	947,83
Панама	23147,8	4728,51	22945,4	5601,84	18419,25	17343,56
Сейшельські Острови	5489,51	975,12	7642,43	314,4	4514,39	7328,03
Сент-Вінсент і Гренадіни	1915,2	-	3733,15	к	1915,2	3733,15
Сент-Кітс і Невіс	3368,19	25,81	2271,17	-	3342,38	2271,17
Усього	322685	19526,8	316069	22891,2	303158,24	293177,3

Примітки: к – дані не оприлюднюються з метою забезпечення виконання вимог Закону України «Про державну статистику» щодо конфіденційності статистичної інформації.

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України [2]

– посилення відповідальності за недотримання податкового законодавства України, зокрема за використання офшорної мінімізації оподаткування, а також трансфертного ціноутворення;

– законодавче закріплення амністії капіталу з офшорних юрисдикцій;

– розробка механізму складання та ведення реєстру бенефіціарів власників організацій, налагодження доступу до відомостей співробітникам правоохоронних податкових та інших компетентних органів, фінансових і нефінансових установ, створення відповідального компетентного органу;

– перегляд всіх укладених Україною угод про уникнення подвійного оподаткування з метою гармонізації податкових ставок;

– активізація роботи уряду України щодо укладення угод про обмін інформацією в податкових справах, насамперед із офшорними юрисдикціями, впровадження системи автоматичного обміну на міжнародному рівні;

– законодавче закріплення поняття трасту, холдингових структур, вдосконалення правового поля із протидії рейдерству як інструмента захисту власності;

– підвищення інвестиційної привабливості шляхом економічної та політичної стабілізації у державі.

Висновки і пропозиції. Офшорні юрисдикції можуть бути, з одного боку, фінансовими гаванями, податковими укриттями (на території тих країн, де надаються пільги нерезидентам із метою залучення до таких країн іноземних капіталів; це переважно європейські країни із прозорою економікою). З іншого – офшорні юрисдикції досить часто стають осередком тіньового капіталу, в яких отримати інформацію про нелегальні потоки грошових коштів і власників фінансових таких нелегальних доходів є практично неможливим. Тому сьогодні світове співтовари-

ство активно обговорює проблеми офшорних юрисдикцій у контексті необхідності їх ліквідації. Багато науковців і фінансових аналітиків відстоюють позицію, що масштабне поширення офшорів спричиняє фінансові кризи, пов'язані з масовим відтоком капіталів із метою несплати податків і приховування тіньових доходів або доходів, отриманих злочинним шляхом, що сприяє тінізації економіки та поширенню транснаціональної злочинності.

Список використаної літератури:

1. Воронина Н.В., Воронина А.М. Теоретические и методологические основы функционирования офшорных юрисдикций. *Финансы и кредит*. 2007. № 9 (249). С. 56–61. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=9337048>.
2. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
3. Перелік офшорних зон, Додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 77-р. *Офіційний веб-портал Кабінету Міністрів України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/152436> (втратив чинність)
4. Про віднесення держав до переліку офшорних зон, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 р. № 143-р. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-2011-%D1%80#Text>
5. Редзюк Є.В. Офшоризація світової економіки: перспективи для України і світу. *Вісник Асоціації докторів філософії України*. 2015. № 11. URL: <http://aphd.ua/publication-34/>.
6. Юрій С.М., Простебі Л.І. Вплив офшорів на світову та національну економіку. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки*. 2018. Вип. 1–2. С. 187–192. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchtei_2018_1-2_29.
7. Corporate Tax Haven Index – 2021 Results / Tax Justice Network. URL: <https://cthi.taxjustice.net/en/>.

Legan I., Suprunova I. Offshore jurisdictions as a tool for shadowing the economy and transnational crime

The article examines offshore jurisdiction as a tool for shadowing the economy and transnational crime, which means an area where for economic entities registered in its territory, but who carry out their commercial operations and make a profit outside the territory of registration, there are special rules (in including tax), are more economically advantageous than for registered companies that carry out their commercial operations

and make a profit in the territory of this jurisdiction. The advantages and disadvantages of the functioning of offshore jurisdictions from the standpoint of ensuring state security are considered. The Corporate Tax Haven Index, compiled by the international non-governmental organization Tax Justice Network, is analyzed based on a study of the impact of offshore on the global economy. From the standpoint of ensuring the national security of Ukraine, the threat of capital outflow through offshore zones has been studied. The volume of cash flows through export-import operations on services related to financial activities through offshore is described. The priority directions of deoffshorization of the domestic economy are highlighted. It has been established that offshore jurisdictions may be, on the one hand, financial havens, tax havens (in those countries where benefits are provided to non-residents in order to attract foreign capital to such countries; these are mainly European countries with transparent economies). On the other hand, offshore jurisdictions often become the center of shadow capital, in which it is almost impossible to obtain information about illegal cash flows and owners of financial such illegal income. It is determined that the key negative effect of the use of offshore schemes in the context of state security is the outflow of capital. It is argued that the large-scale spread of offshore cause's financial crises associated with massive outflows of capital to evade taxes and conceal shadow or criminal income contributes to the shadowing of the economy and the spread of transnational crime.

Key words: *offshore, shadow economy, de-shadowing, transnationality, international crimes.*

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.21>

М. В. Макаренко

orcid.org/0000-0001-8677-8670

кандидат медичних наук,

директор клініки «ММ-дентал»,

здобувач наукового ступеня доктора наук кафедри державного управління
філософського факультету

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЗБЕРЕЖЕННЯ ЗДОРОВ'Я ЯК ГОЛОВНА УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ

У статті досліджено проблему збереження здоров'я українців як головної умови забезпечення епідемічного благополуччя населення з огляду на боротьбу з пандемією в усьому світі та Україні. Обґрунтовано, що здоров'я є складним системоутворюючим поняттям, наслідком взаємодії біологічної та соціальної сутності людини. Доведено, що рівень здоров'я визначається здатністю адаптаційних механізмів організму забезпечувати стійкість до різноманітних загроз навколишнього середовища. Встановлено, що вітчизняне законодавство про охорону здоров'я широко тлумачить це поняття, яке визначається як система заходів політичного, економічного, правового, соціального, культурного, наукового, медичного, протиепідемічного характеру, спрямованих на збереження, зміцнення фізичної та психологічної функцій людини, оптимальної працездатності та соціальної активності, підтримання її довголітнього активного життя, надання їй медичної допомоги у разі втрати здоров'я. Основними принципами охорони здоров'я є: дотримання прав людини та державних гарантій, пріоритет профілактичних заходів у сфері охорони здоров'я, доступність медичної допомоги та соціальна захищеність громадян у разі його погіршення. Доведено, що наявний стан здоров'я і рівень смертності населення України, особливо трудоактивного віку, за своєю генезою є проявом накопиченого довготривалого впливу різних чинників: низького рівня та якості життя населення, багаторічного незадовільного стану системи охорони здоров'я, забруднення навколишнього середовища, високого рівня зайнятості на виробництві з несприятливими для здоров'я умовами праці, знецінення здоров'я як із боку держави, так і з боку самих громадян. Особливу значимість мають питання розробки ефективних оздоровчих і профілактичних програм і стратегій задля збереження здоров'я населення України та створення середовища, сприятливого для формування і поширення соціальної, особистісної мотивації до збереження та зміцнення здоров'я.

Ключові слова: сфера охорони здоров'я, медична галузь, публічне управління, епідемічне благополуччя, охорона здоров'я.

Постановка проблеми. У сучасному світі однією із найбільш складних і недостатньо вирішених проблем є питання збереження здоров'я. Визначення терміна «здоров'я», встановлення критеріїв і методики його оцінки перебуває у фокусі уваги не лише фахівців медичної галузі, але і спеціалістів державно-управлінського, соціологічного, демографічного спрямування тощо.

Статут ВООЗ визначає здоров'я як стан повного фізичного, духовного та соціального благополуччя [1].

Сьогодні, на нашу думку, цей термін тлумачиться дещо ширше та розуміється як стан, за якого усі системи організму перебувають у рівновазі із природним і соціальним середовищем, що дозволяє людині вести необтяжене хворобами життя, повною мірою виконувати властиві їй функції, опікуватися здоровим способом життя, тобто мати фізичне, соціальне, матеріальне та психологічне благополуччя [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження державного регу-

лювання у сфері санітарного й епідемічного благополуччя населення, а саме системи громадського здоров'я представлені у працях вітчизняних вчених Ю.В. Вороненка, О.П. Гульчій, І.В. Гуцука, В.Ф. Москаленка, І.В. Рожкової, Н.О. Рингач, І.М. Солоненка та ін.

Мета статті – проаналізувати проблему збереження здоров'я українців як головної умови забезпечення епідемічного благополуччя населення з огляду на боротьбу з пандемією в усьому світі та Україні.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи чисельні визначення терміна здоров'я, варто зазначити, що воно є складним системоутворюючим поняттям, наслідком (продуктом) взаємодії біологічної та соціальної сутності людини. Беззаперечним видається зв'язок здоров'я та навколишнього середовища, звідси випливає, що його рівень визначається здатністю адаптаційних механізмів організму забезпечувати стійкість до різноманітних загроз навколишнього середовища.

Рішенням тридцятої сесії Всесвітньої асамблеї охорони здоров'я, яка відбулася у 1977 р. у Женеві, визначено, що основною метою країн-членів Всесвітньої організації охорони здоров'я є досягнення до 2000 р. для усіх людей відповідного рівня здоров'я, який має забезпечити соціально активне й економічно продуктивне життя [3].

Охорона здоров'я громадян завжди виступає невід'ємною умовою життєдіяльності суспільства, а рівень його забезпечення належить до найважливіших завдань і відповідальності держави.

Вітчизняне законодавство про охорону здоров'я широко тлумачить це поняття, котре визначається як система заходів політичного, економічного, правового, соціального, культурного, наукового, медичного, протиепідемічного характеру, спрямованих на збереження, зміцнення фізичної та психологічної функцій людини, оптимальної працездатності та соціальної активності, підтримання її довголітнього активного життя, надання їй медичної допомоги у разі втрати здоров'я. Основними принципами охорони здоров'я є: дотримання прав людини та державних гарантій, пріоритет профілактичних захо-

дів у сфері охорони здоров'я, доступність медичної допомоги та соціальна захищеність громадян у разі його погіршення [4].

У науковій літературі розрізняють індивідуальне здоров'я окремої особи, здоров'я окремих груп людей, об'єднаних за певним принципом життєдіяльності (професією, місцем проживання, захопленнями, віком), популяційне та громадське здоров'я як більш високий соціальний рівень, який характеризує населення певної адміністративної території, країни тощо.

Громадське здоров'я зазвичай оцінюється комплексом індикаторів, до яких відносять показники інфекційної, неінфекційної професійної онкологічної, внутрішньолікарняної захворюваності, травматизму. Окрім того, кожен із зазначених критеріїв оцінюють за важкістю перебігу (і, відповідно, результату) як «захворюваність із тимчасовою втратою працездатності», «захворюваність зі стійкою втратою працездатності чи настанням інвалідності», «захворюваність зі смертельними наслідками або летальністю».

Поряд із захворюваністю найважливішими показниками, що характеризують громадське здоров'я, є демографічні та медико-демографічні показники, як-то: рівень народжуваності, смертності, природний приріст або скорочення кількості населення, а також малюкова смертність [5, с. 69].

Всесвітня організація охорони здоров'я при вивченні причинно-наслідкових зв'язків у системі «здоров'я – навколишнє середовище» використовує чотири групи показників:

Перша група – захворювання (рівень захворюваності, порівняльна поширеність).

Друга група – ризик-фактори (низька вага при народженні, ожиріння, недостатність харчування, короткі проміжки часу між пологами, низький рівень охоплення імунізацією, паління, зловживання алкоголем, лікарськими препаратами тощо).

Третя група – демографічні показники, насамперед показники смертності, які допомагають визначити групи населення з несприятливими умовами життя.

Четверта група – показники, що стосуються процесів формування рівня

здоров'я (якість медичної допомоги, рівень освіти, умови праці, рівень доходу, житлові умови, забезпеченість водою тощо).

В останні роки, крім названих критеріїв, для оцінки здоров'я населення застосовують також показники частоти та характеру передпатологічних станів [6].

Варто зазначити, що донозологічна діагностика як метод дослідження й оцінки рівня адаптації організму до негативного впливу різних чинників навколишнього середовища має стати основою для прогнозування стану здоров'я населення. До того ж фактори, які впливають на стан здоров'я населення, можуть бути пов'язані зі способом життя, станом навколишнього середовища, генотипом популяції та забезпеченістю населення медичною допомогою.

Так, питома вага впливу способу життя (куріння, вживання алкоголю і наркотиків, зловживання ліками, особливостей харчування, умов праці, матеріально-побутових умов, сімейного стану) становить 49,0–53,0%, питома вага генетичних і біологічних факторів – 18,0–22,0%, розвитку охорони здоров'я (своєчасність і якість медичної допомоги, ефективність профілактичних заходів) – 8,0–10,0%, шкідливого впливу навколишнього середовища (природно-кліматичних чинників, стану атмосферного повітря, води, ґрунту, харчових продуктів) – 17,0–20,0% [7].

Таким чином, здоров'я населення виступає узагальненим інтегральним критерієм якості середовища проживання, його впливу на життєдіяльність людини й епідемічного благополуччя.

Формування потреби у здоров'ї висуває критерій здоров'я на перші позиції у переліку найважливіших індикаторів якості життя людини та суспільства. Водночас гострота сучасних проблем здоров'я диктує нові умови щодо соціального замовлення медичній галузі, від рівня розвитку якої залежить рівень розвитку суспільства за критерієм здоров'я [8].

У цьому контексті надзвичайно важливою є проблема скорочення недостатньої фізичної активності. В Україні понад третина (37%) чоловіків і майже половина (48%) жінок ведуть малорухливий спосіб життя. З віком поширеність гіподина-

мії дещо зростає. Навіть у молодому віці рівень фізичної активності кожного четвертого чоловіка і кожної другої жінки характеризується як недостатній. На жаль, протягом 25-річного періоду спостереження частота гіподинамії у популяції вдвічі збільшилася серед чоловіків і в 1,5 разу – серед жінок. Важливе значення відводиться корекції надмірної маси тіла та боротьбі з ожирінням.

За даними національних репрезентативних вибірок, поширеність ожиріння у різних країнах Європи коливається від 5% до 20% серед чоловіків і до 30% серед жінок. У різних частинах регіону на ожиріння припадає від 2% до 8% витрат на медичну допомогу, з ним також пов'язано 10–13% смертей. Надмірна вага також є серйозними ризиком у боротьбі з пандемією, що охопила весь світ та Україну. За даними вітчизняного спеціалізованого медичного порталу, чим вищий індекс маси тіла, тим гірший прогноз COVID-19 [9].

В Україні проблема поширеності серед населення надмірної маси тіла внаслідок комплексу причин набуває особливої значущості. За розрахунковими даними ВООЗ, надмірну масу тіла мають 53% українців, у т. ч. 50,5% чоловіків і 56,0% жінок. На ожиріння хворіють 21,3% населення, у т. ч. 15,9% чоловіків і 25,7% жінок. За даними національних вибірок, надмірну масу тіла мають 29,7% українських жінок і 14,8% чоловіків, ожиріння – 20,4% та 11% відповідно. Причинами значної поширеності вказаних чинників ризику є нездоровий харчовий раціон, у якому переважають вуглеводи, та низька фізична активність.

Зростанню захворюваності сприяє низка негативних чинників, зокрема погіршення харчового раціону значної частини українців, у т. ч. зменшення споживання фруктів та овочів. За рівнем споживання фруктів та овочів на одну людину на день Україна знаходиться на 31 місці у Європейському регіоні ВООЗ. Це позначається на здоров'ї населення, зумовлюючи зниження імунітету та створення сприятливого фону для розвитку багатьох хвороб [10].

Міжнародні організації, такі як ООН, ЄС, Світовий Банк, Європейський Банк реконструкції та розвитку, ВООЗ приділяють останнім часом значну увагу розвитку

охорони здоров'я та показникам здоров'я населення у різних країнах світу, оцінюючи стан їх розвитку за ними. Підхід міжнародних експертів до вивчення стану здоров'я базується на аналізі та зіставленні трьох галузей – політики, а саме демократичності в ній; економіки, а саме ВВП на душу населення та системи охорони здоров'я, яка відповідає політичній та економічній ситуації країни [11].

Серйозною проблемою з питань збереження здоров'я населення України є стан здоров'я сучасних дітей і молоді. Дві з десяти новонароджені дитини в Україні мають відхилення у здоров'ї. У підлітків і молоді стрімко прогресують «дорослі хвороби» – серця, хребта, неврози, хвороби очей, ожиріння. Такий стан справ становить реальну загрозу генофонду української нації, є ризиком для національної безпеки країни та відповідно є однією з головних проблем, котра потребує негайного вирішення на державному рівні.

Цілком очевидно, що віддзеркаленням реального рівня здоров'я підлітків (та й не лише їх) є спосіб життя, який ведуть діти та молодь, тож системна діяльність держави у напрямі поліпшення здоров'я дітей і підлітків повинна лежати у площині профілактичної діяльності з питань формування здорової поведінки та здорового способу життя. Підтвердженням цьому є наукові дослідження, що доводять пріоритетність і високу ефективність запобіжних заходів щодо профілактики захворювань і виховання культури здоров'я, аніж лікування наслідків нездорової поведінки та нездорового способу життя [12].

Висновки і пропозиції. З вищезначеного випливає, що наявний стан здоров'я і рівень смертності населення України, особливо трудоактивного віку, за своєю генезою є проявом накопиченого довготривалого впливу різних чинників: низького рівня та якості життя населення, багаторічного незадовільного стану системи охорони здоров'я, забруднення навколишнього середовища, високого рівня зайнятості на виробництві з несприятливими для здоров'я умовами праці, знецінення здоров'я як із боку держави, так і самих громадян. Поліпшення стану здоров'я українців вимагає пошуку шля-

хів збереження та його зміцнення. Особливу значимість мають питання розробки ефективних оздоровчих і профілактичних програм і стратегій задля збереження здоров'я населення України.

Для цього потрібна сприятлива публічна політика й активізація участі населення у реалізації відповідних програм. Поліпшення стану здоров'я населення в Україні вимагає реалізації широкого комплексу суспільних заходів і створення середовища, сприятливого для формування і поширення соціальної, особистісної мотивації до збереження та зміцнення здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Устав (Конституція) Всемирной организации здравоохранения. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_599#Text.
2. Better health for everyone, everywhere. URL: <https://www.who.int/about>.
3. Thirtieth World Health Assembly, Geneva, 2-19 May 1977: Part I: Resolutions and Decisions: Annexes URL: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/105970>.
4. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>
5. Актуальні питання громадського здоров'я та екологічної безпеки України (п'ятнадцяті марзеєвські читання). ДУ «ІГЗ НАМНУ». Київ, 2019. 270 с.
6. A Practical Manual for using the International Classification of Functioning, Disability and Health. URL: <https://www.who.int/classifications/drafticpracticalmanual.pdf>.
7. Законопроект «Про систему громадського здоров'я» необхідний Україні. Центр громадського здоров'я України. URL: <https://phc.org.ua/news/zakonoproekt-pro-sistemu-gromadskogo-zdorovya-neobkhdniy-ukraini>.
8. Бондар Ю.А., Лєгінєвська Н.І. Основні фактори впливу на здоров'я населення. URL: <https://www.cuspu.edu.ua/en/mizhnarodna-naukovo-praktychna-internet-konferentsiia-stratehii-innovatsiinohorozvytku-pryrodnychkh-dystsyplindosvid-problemy-ta-perspektyvy/sektsiia-4-sotsialna-medycynahromadske-zdorovia-ta-hihiiena/10914-osnovni-factory-vplyvu-na-zdorovia-naselennia>.

9. Що вищий індекс маси тіла, тим гірший прогноз COVID-19. URL: <https://health-ua.com/news/65297-sho-vishij-ndeks-masi-tla-tim-grshij-prognoz-COVID19>.
10. Obesity Week 2020: що нового в боротьбі з ожирінням? URL: <https://health-ua.com/article/62802-Obesity-Week2020-sho-novogo-vborotb-zozhirnyam>.
11. Матеріали засідання Комітету з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування від 19 травня 2021 р. URL: <http://komzdrav.rada.gov.ua/documents/zasid9skl/74886.html>.
12. Москаленко В. Актуальні проблеми здоров'я та охорони здоров'я у III тисячолітті. URL: <http://amnu.gov.ua/aktualni-problemy-zdorov-ya-ta-ohorony-zdorov-ya-u-iii-tysyacholitti/>

Makarenko M. Health preservation as a main condition for ensuring the epidemic well-being of the population

The article examines the problem of preserving the health of Ukrainians as the main condition for ensuring the epidemic well-being of the population, taking into account the fight against the pandemic throughout the world and in Ukraine. It has been substantiated that health is a complex system-forming concept, a consequence of the interaction of the biological and social essence of a person. It has been proved that the level of health is determined by the ability of the body's adaptive mechanisms to ensure resistance to the threats of the human environment. It was established that the domestic legislation on health care contains a broad interpretation of this concept, which is defined as a system of measures of a political, economic, legal, social, cultural, scientific, medical, anti-epidemic nature, aimed at preserving, strengthening the physical and psychological functions of a person, optimal performance and social activity, maintaining his long-term active life, providing him with medical assistance in case of loss of health. At the same time, the main principles of health protection are: observance of human rights and state guarantees, the priority of preventive measures in the field of health protection, the availability of medical care and social protection of citizens in the event of its deterioration. It has been proved that the current state of health and mortality of the population of Ukraine, especially of the working age, in its genesis is a manifestation of the accumulated long-term impact of various factors: low level and quality of life of the population, long-term unsatisfactory state of the health care system, environmental pollution, high employment in production with unfavorable for health by working conditions, devaluation of health both from the state and the citizens themselves. At the same time, the issues of developing effective health-improving and preventive programs and strategies for maintaining the health of the population of Ukraine and creating an environment favorable for the formation and dissemination of social, personal motivation, for the preservation and strengthening of health are of particular importance and is one of the main conditions for ensuring the epidemic well-being of the population.

Key words: healthcare sector, medical industry, public administration, epidemic well-being, healthcare.

УДК 351.82:338.24

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.22>**В. В. Мареніченко**

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та права
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

М. М. Хитько

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та права
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

Ю. О. Лісневська

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та права
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

СТРАТЕГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИЗМУ НА МІСЦЕВОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

Визначено актуальність стратегічного управління та застосування програмно-цільового підходу у державному регулюванні галузі туризму. Стратегічні підходи до державного регулювання туризму слід розглядати через призму програмно-цільового підходу. У ракурсі цього питання важливим стає переміщення акценту з національного на регіональний і місцевий рівні регулювання галузі туризму, в основі чого лежить міжмуніципальне співробітництво. Охарактеризовано переваги міжмуніципального співробітництва у галузі туризму: територіальні громади зможуть об'єднувати свої ресурси (створення туристичних кластерів); здатність залучати приватні кошти та інвестиції, брати участь у проектах публічного приватного партнерства; підвищення рівня довіри у іноземних донорів і партнерів у процесі реалізації окремих проектів розвитку; розробку та реалізацію проектів, які одночасно можуть реалізуватися на території декількох територіальних громад і отримання ними вигоди одночасно. Визначено інформаційну основу проектів розвитку туризму на місцевому рівні, зокрема стратегії місцевого розвитку та просторові програми. Визначено основні напрями у розвитку туристичної сфери згідно зі «Стратегією розвитку туризму та курортів на період до 2026 р.» в Україні, зокрема створення конкурентоспроможного національного туристичного продукту на засадах системної маркетингової діяльності та системне підвищення якості інфраструктури курортів і рекреаційних територій. Визначено, що стратегічним підходом до державного регулювання туризму на місцевому і регіональному рівнях є механізми стимулювання інвестицій у цій сфері. Для стимулювання інвестицій слід вжити низку заходів у: зниженні рівня державного регулювання комерційної діяльності та забезпеченні стабільності відповідного нормативно-правового поля; удосконаленні норм щодо реалізації майнових прав; удосконаленні діяльності інститутів корпоративного управління; сприянні розвитку ринку капіталу, насамперед банківського сектору, ринків акцій і страхових послуг; зменшенні податкового навантаження на бізнес; забезпеченні стабільного політичного середовища; створенні позитивного іміджу та туристичного бренду України.

Ключові слова: громада, державне регулювання, розвиток, стратегічне управління, туризм.

Постановка проблеми. Розвиток науково-технологічного прогресу та доступність подорожей зумовили розвиток туризму, який стрімко розвивається останні десятиліття та належить до галузі, яка має великі перспективи. Стратегічне

значення для розвитку туризму відіграє не тільки держава, але і місцеві органи самоврядування та територіальні громади. За умов конкуренції вони повинні не тільки вирішувати нагальні питання, але і створювати передумови для сталого розвитку. Це можливо за рахунок реалізації стратегічних рішень, які будуть продуманими, виваженими, амбітними й інноваційними, оскільки жодна територія сьогодні не є економічним островом. Країни, регіони, міста, села розташовані у єдиному просторі та належать до глобальної економічної системи. Ефективне управління місцевим розвитком пов'язане з розумінням світових тенденцій і використанням закономірностей глобальної економіки на користь розвитку громади. XXI сторіччя визнано епохою розвитку територій, створення агломерацій і формування нових «точок росту», а одним із перспективних напрямів розвитку як сільських територій, так і міських агломерацій є туризм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню формування стратегії розвитку туризму, механізмів і стратегічних підходів у державному регулюванні цієї сфери, державної стратегії розвитку туристичної галузі присвячено праці таких відомих вчених, як Н. Бедрік, О. Лотиш, Т. Лужанська, М. Мальська, Ю. Масюк, К. Роналд, І. Січка, Т. Чичкалюк, Е. Щепанський. Тим не менш, актуальними та недостатньо дослідженими залишаються питання муніципального співробітництва, розвитку туризму на регіональному та місцевому рівнях із застосуванням стратегічних підходів до державного регулювання.

Мета статті – визначення стратегічних підходів до державного регулювання туризму на місцевому і регіональному рівнях.

Виклад основного матеріалу. Територіальні громади мають великі можливості не тільки розвитку, але і перетворення депресивних територій у привабливі території шляхом створення туристичних дестинацій і збереження пам'яток культури та народних промислів. У зв'язку з цим важливого значення набуває розробка проектів розвитку. За умов децентралізації проекти розвитку є інструментами, що дозволяють згуртувати громаду, вирішити

стратегічні проблеми та створити передумови для підвищення комфортності проживання на певній території та можливості задовольняти життєво важливі інтереси.

Це зумовлює зростання ролі та значення стратегічного планування розвитку територіальних громад на основі міжмуніципального співробітництва у галузі туризму.

За сучасних умов інформатизації, глобалізації економіки, гіперконкуренції стає очевидним, що важливим чинником функціонування будь-якої господарської системи є її забезпечення адекватною управлінською системою. Одним із передових підходів до управління за умов всезагального динамізму, непередбачуваності та мінливості бізнес-середовища визнане стратегічне управління [3].

На думку Т. Лужанської, сьогодні є актуальним застосування елементів стратегічного управління за оптимального його поєднання з методами та формами оперативного (короткострокового) управління [2]. Це дійсно має сенс у контексті мінливих і швидкозмінних умов пандемії COVID-19, особливо в галузі туризму.

За дослідженнями Т. Чичкалюк, для розвитку туристичної галузі слід застосувати програмно-цільовий метод, який використовує сукупність прийомів і засобів дії на суб'єктів господарювання сфери рекреації та туризму, з орієнтацією на постановку цілей і завдань і конкретизацію виконавців, забезпечення контролю за кінцевим результатом [6].

І. Щепанський у своїх працях зазначає, що програмно-цільовий метод державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери здійснюється через використання прямих заходів управління процесами та суб'єктами та побічних заходів регулювання ринкових відносин [7].

Таким чином, стратегічні підходи до державного регулювання туризму слід розглядати через призму програмно-цільового підходу, тож важливим стає переміщення акценту з національного на регіональний і місцевий рівні регулювання галузі туризму, в основі чого лежить міжмуніципальне співробітництво.

Міжмуніципальне співробітництво у галузі туризму дозволяє отримати такі переваги:

- територіальні громади зможуть об'єднувати свої ресурси (створення туристичних кластерів);

- більший за кількістю споживачів «ринок послуг», що сприятиме зменшенню витрат на надання послуг;

- здатність залучати приватні кошти та інвестиції, брати участь у проектах публічного приватного партнерства;

- підвищення рівня довіри у іноземних донорів і партнерів у процесі реалізації окремих проектів розвитку;

- можливість надавати якісні адміністративні послуги та підвищувати рівень прозорості ведення бізнесу;

- розробка та реалізація проектів, які одночасно можуть реалізуватися на території декількох територіальних громад і отримання ними вигоди одночасно;

- створення нових «мультикультурних» проектів щодо розвитку окремих територій;

- реалізація спільних заходів щодо зменшення негативного впливу таких факторів: нерозвиненої транспортної інфраструктури або її низької якості, відсутності почуття безпеки у людей і територіальної нерівності; зростаючої бідності та безробіття, загрози техногенних катастроф і зменшення біорізноманітності, деградації ґрунтів, браку водних ресурсів, незадовільної утилізації твердих, небезпечних і токсичних відходів, обмеженого доступу до безпечних джерел енергії тощо [1].

Наведені негативні фактори можливо нейтралізувати саме за рахунок реалізації інтегрованого стратегічного підходу.

Інформаційною основою проектів розвитку туризму на місцевому рівні є:

- стратегії місцевого розвитку, спрямовані на реалізацію заходів щодо сприяння розвитку підприємництва, поліпшення інвестиційного клімату, забезпечення соціальних потреб населення, підвищення рівня його життя;

- просторові програми (Генеральні плани населених пунктів).

Генеральний план населеного пункту – це основний містобудівний проект, який визначає принципи організації території щодо її розвитку, планування, забудови з урахуванням державних, приватних і громадських інтересів. Оскільки на тери-

торії знаходяться туристичні та туристично-рекреаційні ресурси, які можуть бути під охороною держави або ЮНЕСКО, мати важливе значення для нації та світової громади, то стратегічну роль відіграють саме генеральні плани населених пунктів.

Кінцевий результат полягає у створенні комфортних умов для праці, побуту і відпочинку, спектр яких у змозі задовольнити економічні, соціальні та культурно-побутові потреби жителів і задовольнити їх життєво важливі інтереси, зберегти унікальність території та її окремих об'єктів (пам'яток культури національного та світового значення). Це стає можливим за рахунок реалізації принципів сталого розвитку, де стратегічний план є документом, який дозволяє визначити «вузькі місця» та першочергові завдання (проблеми), котрі потребують вирішення.

Слід зазначити, що у світовій практиці вже існують успішні приклади міст, які мають стратегії сталого розвитку, зокрема Оттава (Стратегія управління ростом «Оттава – 2020»), Канберра (План розвитку міста на 30 років, що включає Соціальний план, Територіальний план і План економічного розвитку), Мельбурн (Стратегічний план розвитку Мельбурна до 2030 р.) [5].

Наприклад, Концепція забудови Берліна зосереджена на створенні «міста коротких шляхів» шляхом підвищення будівельної щільності до рівня традиційних європейських міст. Це вимагає «зворотної забудови» занадто широких автотрас із метою підвищення якості життєвого рівня та перебування у центрі міста. Завдяки об'єднанню в єдину мережу електрички, метро, трамваїв, автобусів і розширенню мережі маршрутів пасажирського транспорту стала можливою реалізація постанови берлінського Сенату, відповідно до якої 80% усіх пасажирських перевезень у центрі Берліна будуть здійснюватися муніципальним пасажирським транспортом, а 20% – автомобілями.

16 березня 2017 р. Кабінетом Міністрів України було видано розпорядження «Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 р.». «Метою реалізації Стратегії є формування сприятливих умов для активізації розвитку сфери

туризму та курортів згідно з міжнародними стандартами якості та з урахуванням європейських цінностей, перетворення її на високорентабельну, інтегровану у світовий ринок конкурентоспроможну сферу, що забезпечує прискорення соціально-економічного розвитку регіонів і держави загалом, сприяє підвищенню якості життя населення, гармонійному розвитку і консолідації суспільства, популяризації України у світі» [4].

«Основними стратегічними цілями розвитку сфери туризму та курортів з урахуванням сучасного стану і тенденцій розвитку України на період до 2026 р. є:

- створення конкурентоспроможного національного туристичного продукту на засадах системної маркетингової діяльності;

- забезпечення ефективного та комплексного (економічного, соціального, екологічного й інноваційного) використання наявного туристичного та курортно-рекреаційного потенціалу шляхом розв'язання проблеми рекреаційного природокористування й охорони навколишнього природного середовища й удосконалення територіальної структури сфери туризму та курортів;

- системне підвищення якості інфраструктури курортів і рекреаційних територій шляхом виконання комплексної програми поетапного вдосконалення матеріально-технічної бази з використанням можливостей кластерних моделей, державно-приватного партнерства та соціального замовлення;

- удосконалення інформаційної інфраструктури рекреаційних і туристичних послуг шляхом створення центрів туристичної інформації та популяризації туристичних продуктів;

- забезпечення відповідності ціни та якості туристичних продуктів шляхом створення умов для оптимізації структури діяльності суб'єктів малого та середнього бізнесу у сфері туризму» [4].

За результатами реалізації Стратегії заплановано досягнення деяких контрольних показників у розвитку туристичної сфери. Так, до 2026 р. заплановано досягнення більшої кількості туристів-іноземців, які в'їжджають до України, у 2,5 рази, збільшення кількості суб'єктів туристичної діяль-

ності у 5 разів, обсягів надходжень у місцеві бюджети від сплати туристичного збору й обсягів надходжень до зведеного бюджету від діяльності суб'єктів туризму – у 10 разів, кількості робочих місць – у 5 разів.

Сучасна практика інвестування допускає використання спеціальних механізмів залучення коштів у туристичну сферу. Найдієвіші з них проявляються у:

- формуванні спеціальних зон пріоритетного розвитку туристичної сфери, рекреації зі специфічним режимом для найбільшого економічного сприяння розвитку бізнесу й інвестиційного залучення коштів;

- формуванні на територіях міст (регіонів) спеціалізованих компаній чи агентств із розвитку, які займаються реалізацією інвестиційних проектів у сфері розвитку туристичної інфраструктури.

Створення стратегії інвестиційного розвитку туристичної сфери слід виконувати на базі принципів:

- професійного підходу до впровадження рекламних кампаній і проведення необхідних маркетингових досліджень;

- чіткого розподілу функцій і ролей між сторонами, які беруть участь у роботі з розвитку інфраструктури туризму.

Таким чином, реалізація стратегічної основи державної політики у сфері туризму в Україні зі стабільним зростанням доходів від цієї сфери потребує залучення інвестицій. Хоча Україна і має значний потенціал і всі необхідні умови для розвитку країни в рамках пріоритетності туризму, ми суттєво відстаємо від провідних країн світу за рівнем розвитку інфраструктурних об'єктів туризму та якості послуг із туризму.

Ця проблема висвітлена у Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 р., де запропоновано низку заходів, спрямованих на її подолання. Сучасний стан розвитку туризму потребує активної політики у залученні прямих іноземних і державних інвестицій. Законодавче поле, котре регулює інвестиційну діяльність в Україні, зараз знаходиться лише на етапі вдосконалення й оновлення, що відкриває нові горизонти для залучення інвестицій і нові перспективні можливості розвитку.

Сталий ріст потребує інвестицій, тобто збільшення основного та людського капіталу. За умов сучасного стану економіки

приватний бізнес акумулює основний капітал для реалізації потенціалу майбутнього виробництва. Інвестиції в інфраструктурне забезпечення, тобто у транспортування та мережеві поставки, такі як передача та розподіл енергетичних ресурсів, телекомунікацій, водовідведення та санітарії, часто здійснюються за рахунок державного бюджету, але за участі приватного бізнесу. Крім цього, довгостроковий ріст вимагає втілення технічного прогресу у нових сферах.

Для того, щоб туристичний бізнес при зарубіжних інвестиціях сприяв розвитку національної економіки, необхідно і будівництво, і експлуатацію туристичних центрів здійснювати у тісному взаємозв'язку з місцевими ресурсами, такими як:

- місцева робоча сила;
- місцеві матеріали для будівництва та технічного оснащення туристичного комплексу;
- продукція місцевого сільськогосподарського виробництва.

Інакше кажучи, для того, щоб розвиток туризму позитивно впливав на економіку, туристичний бізнес необхідно створювати з урахуванням необхідності та можливості максимального використання місцевих природних і кадрових ресурсів.

Якщо ж основна частина капіталу буде залишатися в руках зарубіжних фірм, то розвиток іноземного туристичного обміну може призвести до збільшення залежності національної економіки від іноземного капіталу. Якщо ж туристичний бізнес будувати не за рахунок внутрішніх коштів, а за рахунок тільки іноземного капіталу, із залученням іноземних фахівців і великих зарубіжних фірм, то розвиток туризму може привести до підвищення цін на товари та послуги в зв'язку зі згортанням місцевого виробництва.

Висновки і пропозиції. Визначено, що стратегічним підходом до державного регулювання туризму на місцевому і регіональному рівнях є механізми стимулювання інвестицій у цій сфері.

Для стимулювання інвестицій слід виконати низку заходів у таких напрямках:

- зниженні рівня державного регулювання комерційної діяльності та забезпеченні стабільності відповідного нормативно-правового поля;
- удосконаленні норм щодо реалізації майнових прав;
- удосконаленні діяльності інститутів корпоративного управління;
- сприянні розвитку ринку капіталу, насамперед банківського сектору, ринків акцій і страхових послуг;
- зменшенні податкового навантаження на бізнес;
- забезпеченні стабільного політичного середовища;
- створенні позитивного іміджу та туристичного бренду України.

Список використаної літератури:

1. Локальний туризм в умовах сьогодення. URL: <http://hmraysrada.gov.ua/news/2020-07-01-03/>.
2. Лужанська Т.Ю. Стратегії розвитку регіональних туристичних дестинацій. *Науковий вісник Мукачівського державного університету*. 2014. № 2 (2). С. 175–180.
3. Масюк Ю.О. Стратегічне управління розвитком туризму в Україні : дис. ... канд. економ. наук : 08.00.03 / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка МОНУ. Львів, 2017 . 318 с.
4. Стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 р., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. № 168-р. *Офіційний Вісник України*. 2017. № 26. С. 86.
5. Успешные истории. Комиссия ООН по устойчивому развитию. URL: <http://www.un.org/ru/ga/habitat/>.
6. Чичкалюк Т. Застосування програмно-цільового методу як ефективного інструменту управління розвитком рекреаційно-туристичного регіону. *Вісник Черкаського університету*. 2015. № 12 (345). С. 133–136.
7. Щепанський Е. Програмно-цільовий метод державного регулювання розвитком туристично-рекреаційної сфери. *Університетські наукові записки*. 2017. № 64. С. 10–22.

Marenichenko V., Khytko M., Lisnievska Yu. Strategic approaches to state regulation of tourism at local and regional levels

The relevance of strategic management and application of program-target approach in state regulation of tourism is determined. Strategic approaches to state regulation of tourism should be considered through the prism of a program-targeted approach. From

the perspective of this issue, it is important to shift the emphasis from the national to the regional and local level of regulation of the tourism industry, which is based on inter-municipal cooperation. The advantages of inter-municipal cooperation in the field of tourism are described, among which the following should be singled out: territorial communities will be able to pool their resources (creation of tourist clusters); ability to attract private funds and investments, participate in public-private partnership projects; increasing the level of trust of foreign donors and partners in the implementation of individual development projects; development and implementation of projects that can be implemented simultaneously in several territorial communities and benefit from them simultaneously. The information base of tourism development projects at the local level, in particular, local development strategies and spatial programs, is determined. The main directions in the development of tourism in accordance with the "Strategy for tourism and resorts for the period up to 2026" in Ukraine, in particular, the creation of a competitive national tourism product on the basis of systematic marketing activities and systematic improvement of infrastructure of resorts and recreational areas. As a result of the researches it is determined that the strategic approach to the state regulation of tourism at the local and regional levels is the mechanisms of stimulating investments in this sphere. To stimulate investment, the following number of measures should be taken to: reduce the level of state regulation of commercial activities and ensure the stability of the relevant regulatory framework; improving the rules for the implementation of property rights; improving the activities of corporate governance institutions; promoting the development of the capital market, primarily the banking sector, stock markets and insurance services; reducing the tax burden on business; ensuring a stable political environment; creating a positive image and tourist brand of Ukraine.

Key words: *community, state regulation, development, strategic management, tourism.*

УДК 352:354

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.23>**Ю. Л. Мохова**

кандидат наук з державного управління,
доцент магістратури державного управління
Центру післядипломної освіти
Донецького національного технічного університету

ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано необхідність удосконалення державного механізму надання державних послуг за умов покращення інституційних, організаційних та інноваційно-інформаційних процесів у цій сфері. Метою статті є визначення напрямів розвитку державного механізму надання адміністративних послуг в Україні для реалізації реформування публічного управління та забезпечення прозорості, відкритості діяльності органів державної влади. Досліджено фактори розвитку сфери надання адміністративних послуг в Україні (організаційні, інформаційні, людські), окреслено основні проблеми системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Визначено особливості створення Центрів надання адміністративних послуг, правові засади реалізації законних інтересів, свобод, прав юридичних і фізичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Виділено принципи діяльності ЦНАП (організаційні, інформаційні, зв'язок із громадськістю). Визначено проблеми впровадження послуг органів виконавчої влади через ЦНАП: низький рівень взаємодії між місцевими адміністраціями, органами місцевого самоврядування та суб'єктами надання адміністративних послуг; невчасне внесення необхідних змін до технологічних та інформаційних карток, невчасна передача бланків послуг, карток до ЦНАП; брак персоналу в ЦНАП, брак приміщень у ЦНАП, недостатній рівень професійної підготовки персоналу для надання послуг органів виконавчої влади, відсутність мотивації до якісної праці та низький рівень оплати працівників ЦНАП; відсутність електронного документообігу та ін. Обґрунтовано необхідність формування комплексного державного механізму, результатом реалізації якого буде спрощення механізму надання адміністративних послуг завдяки впровадженню сучасних інформаційних технологій, узгодження й удосконалення нормативно-правових актів щодо механізму надання адміністративних послуг. Виходячи з аналізу діяльності центрів надання адміністративних послуг в Україні й оцінки проблем системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади у статті визначено основні напрями розвитку державного механізму надання адміністративних послуг в Україні для реалізації реформування публічного управління (такі як децентралізація, спрощення, дерегуляція, розвиток інституційної спроможності та комунікаційна підтримка), які дозволять реалізувати стратегію реформи державного управління.

Ключові слова: державне управління, концепція, державна послуга, центр надання адміністративних послуг, веб-портал.

Постановка проблеми. Системний аналіз проблем державного управління засвідчив, що основними факторами, які впливають на ефективний розвиток сфери надання адміністративних послуг, є організаційний, інформаційний і людський фактори (віковий та освітній стан, володіння навиками, брак мотивації, непоінформованість, незадоволення, конфліктність).

Доречно розглянути формування та розвиток державного механізму надання адміністративних послуг в Україні виходячи з дослідження сутності, принципів та умов діяльності Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) як основного елементу системи надання адміністративних послуг в Україні. Також необхідно розглянути чинники підвищення швидкості

та якості обслуговування, що дозволить визначити напрями покращення роботи у сфері надання адміністративних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз зарубіжного досвіду функціонування механізмів державного управління процесами надання адміністративних послуг населенню у працях Ю.В. Даньшиної [1], Д.К. Жерліцина [2] засвідчив, що більшість держав має свій власний досвід у цій сфері, зумовлений політичними, правовими, культурними й історичними особливостями кожної із країн. За дослідженнями В.І. Горбатюк [3], І.О. Драган [4], О.Ю. Оболенського [3], Н.С. Орлової [5; 6], чинна система надання адміністративних послуг характеризується деякими недоліками та проблемами: відсутністю чітких пояснень щодо необхідності відвідування установ декілька разів і переліку необхідних документів; наявністю необґрунтованих видів адміністративних послуг; перекладанням на приватних осіб обов'язків адміністративного органу щодо збирання довідок, проблемою доступу до необхідної для отримання адміністративних послуг інформації; неналежним і суперечливим правовим регулюванням процедурних питань, тому необхідні подальші дослідження для покращення державного механізму надання адміністративних послуг в Україні.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення напрямів розвитку державного механізму надання адміністративних послуг в Україні для реалізації реформування публічного управління та забезпечення прозорості, відкритості діяльності органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про адміністративні послуги» визначає адміністративну послугу як результат здійснення суб'єктом надання адміністративних послуг владних повноважень за заявою юридичної або фізичної особи, спрямований на припинення, зміну або набуття обов'язків або прав такої особи згідно із законом, тому адміністративні послуги – це ті публічні (тобто муніципальні та державні) послуги, що надаються виконавчими органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, іншими уповноваженими

суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень щодо ухвалення згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на захист і реалізацію її законних інтересів і прав на виконання особою визначених законом обов'язків отримання посвідчення, сертифіката, ліцензії (дозволу), інших документів [7].

До ключових ознак адміністративних послуг належать: надання за зверненням фізичної або юридичної особи, для реалізації суб'єктивних прав приватної особи забезпечення юридично значущих умов, надання лише уповноваженими для цього адміністративними органами через реалізацію їх владних повноважень та ін.

Протягом останніх років теорія адміністративних послуг в Україні суттєво розвинулася. За цей час вона пройшла шлях від перших спроб теоретичного осмислення проблематики до видання підручників з адміністративного права.

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади затверджена Кабінетом Міністрів України у 2006 р. [8]. Це питання стало одним із пріоритетних у державній політиці. Особливо помітною стала активність влади із 2009 р., коли почали регулярно прийматися урядові рішення з проблематики адміністративних послуг, і у вересні 2012 р. було ухвалено Закон України «Про адміністративні послуги» [7], який врегульовує надання адміністративних послуг державними органами та визначає у сфері надання адміністративних послуг правові засади реалізації законних інтересів, свобод, прав юридичних і фізичних осіб. Цей закон заклав законодавче підґрунтя для створення Центрів надання адміністративних послуг. Основні принципи діяльності ЦНАП представлено на рис. 1.

Сучасні умови розвитку системи надання адміністративних послуг характеризуються наближенням системи державного управління до стандартів Європейського Союзу, тому є необхідність реформування служби в органах місцевого самоврядування та системи державної служби відповідно до європейських стандартів, де



Рис. 1. Принципи діяльності ЦНАП згідно із Законом України «Про адміністративні послуги»

механізм надання публічних послуг становить основу функціонування влади в демократичному суспільстві [5].

У процесі впровадження послуг органів виконавчої влади через ЦНАП серед головних проблем можна виділити:

а) низький рівень взаємодії між місцевими адміністраціями, органами місцевого самоврядування та суб'єктами надання адміністративних послуг (територіальними підрозділами органів виконавчої влади) для організації через ЦНАП надання зазначених послуг;

б) неналежну підготовку суб'єктів надання адміністративних послуг (органів виконавчої влади) до надання адміністративних послуг через ЦНАП (невчасне внесення необхідних змін до технологічних та інформаційних карток, невчасну передачу бланків послуг, карток до ЦНАП, невнесення змін до нормативно-правових актів, які у відповідних сферах регулюють питання надання адміністративних послуг);

в) неготовність ЦНАП до надання адміністративних послуг через брак персоналу у ЦНАП, брак приміщень у ЦНАП, недостатній рівень його професійної підготовки для надання послуг органів виконавчої влади, відсутність мотивації до якісної праці та низький рівень оплати працівників ЦНАП;

г) відсутність між ЦНАП і суб'єктами надання адміністративних послуг електронного документообігу, що збільшує навантаження на працівників ЦНАП, уповільнює й ускладнює обмін необхідними документами та інформацією [9].

На сучасному етапі розвитку сфери надання адміністративних послуг державою вже зроблено потужні кроки: децентралізація повноважень органам місцевого самоврядування (зокрема реєстрації актів цивільного стану, транспортних засобів; видачі посвідчення водія, посвідчення судноводіння та посвідчення особи моряка); наближення послуг до громадян і покращення якості їх надання; переведення ЦНАП при державних адміністраціях

до органів місцевого самоврядування; розширення переліку послуг, що надаються в електронній формі; удосконалення Єдиного державного веб-порталу електронних послуг; розвиток порталу і додатку «Дія»; розширення переліку реєстрів (інформаційних систем) органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що підключенні до системи електронної взаємодії між державними реєстрами «Трембіта».

Доступність і зручність для суб'єктів звернення, мінімізація термінів отримання результатів адміністративних послуг, прозорість – найголовніші пріоритети роботи ЦНАП [10]. Для забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг необхідно розв'язати головні проблеми у системі надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (рис. 2).

Стосовно інтересів споживачів послуг, то у ЦНАП має надаватися максимальна кількість послуг і щоб там обов'язково були популярні (базові) адміністративні послуги. Можливість включення до переліку послуг ЦНАП цих послуг залежить від Кабінету Міністрів України, оскільки до компетенції органів виконавчої влади належать більшість із них.

На основі обсягів наданих послуг визначається ефективність роботи ЦНАП. У 2018–2019 рр. найбільше коло послуг надає ЦНАП м. Луцьк (у 2018 р. – 374,

у 2019 р. – 439 послуг), м. Козятин (316 послуг у 2018 р. та 332 послуги в 2019 р.), м. Кам'янське (в 2018 р. – 291 послуга, у 2019 р. – 295 послуг), м. Кривий Ріг (290 послуг у 2018 р. та 293 послуги – 2019 р.) (рис. 3) (на основі [11]).

Таким чином, зі метою підвищення якості адміністративних послуг необхідним є формування комплексного державного механізму, результатом реалізації якої буде спрощення механізму надання адміністративних послуг завдяки впровадженню сучасних інформаційних технологій, узгодження й удосконалення нормативно-правових актів щодо механізму надання адміністративних послуг.

Пріоритетними напрямками такого механізму мають стати: децентралізація, спрощення, дерегуляція, розвиток інституційної спроможності та комунікаційна підтримка (рис. 4).

Напрямок «децентралізація» дозволить забезпечити на законодавчому рівні децентралізацію надання основних адміністративних послуг на рівень міст – обласних центрів і районів, а згодом – на рівень громад; прийняти постанову Кабінету Міністрів України щодо затвердження критеріїв оцінки якості адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАПи.

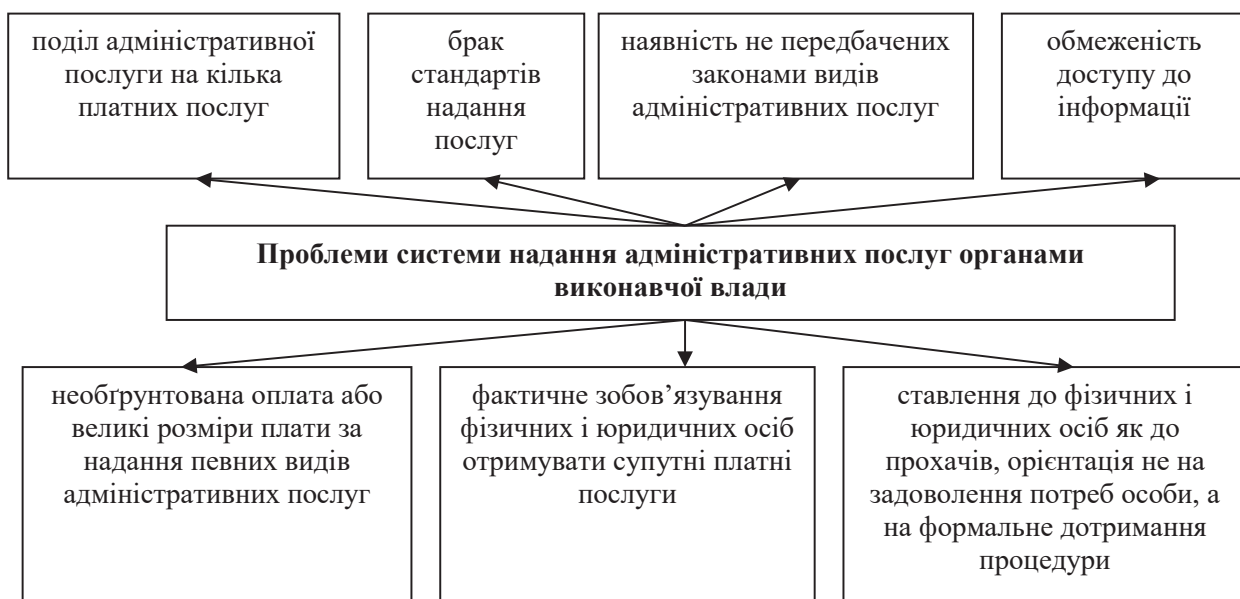


Рис. 2. Проблеми системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади

Напряг спрощення дозволить розробити і внести на розгляд Верховної Ради проект Закону України про перелік адміністративних послуг і плату за їх надання; ухвалити низку законів, що дозволять адміністраторам ЦНАПів надавати «швидкі» адміністративні послуги.

Напряг дерегуляція дозволить гармонізувати законодавство про ліцензування для бізнесу із Законом «Про адміністративні послуги», розробити проект Адміністративно-процедурного кодексу і лобювати його ухвалення.

Розвиток інституційної спроможності та комунікаційна підтримка дозволить розробити програму для розвитку спроможності керівників ЦНАП і провести навчальні заходи; сприяти поширенню громад-

ського моніторингу якості надання послуг і впровадити конкурс на кращі практики надання адміністративних послуг; запустити Єдиний державний портал адміністративних послуг.

В управлінні людськими ресурсами актуальними залишаються такі напрями розвитку: розгортання інформаційної системи управління людськими ресурсами HRMIS в органах виконавчої влади; запровадження нових підходів до професійного розвитку державних службовців; формування єдиної бази даних кадрового резерву, доступної для всіх центральних органів виконавчої влади; трансформація організаційної культури державної служби [12].

Таким чином, варто зазначити, що від ефективності діяльності посадових осіб,

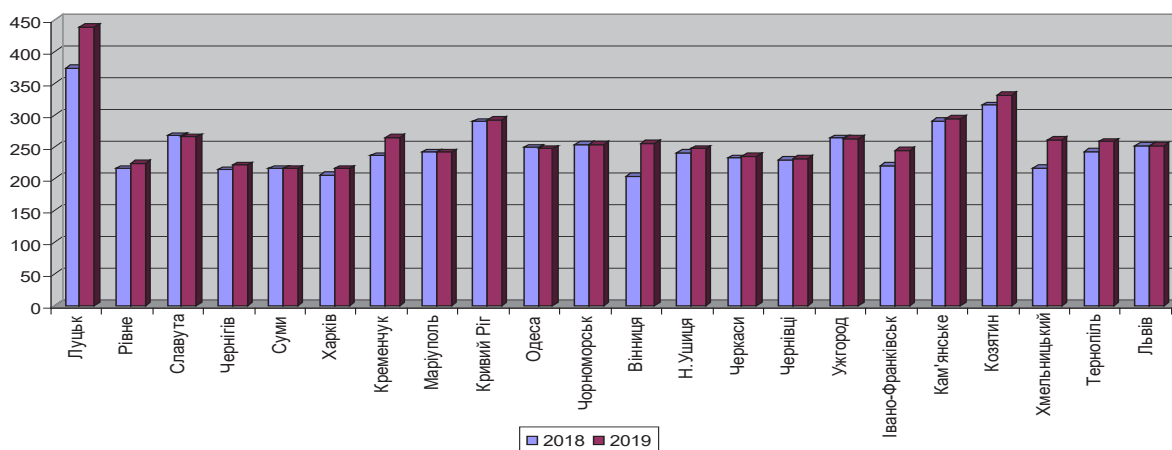


Рис. 3. Кількість послуг, що надаються у ЦНАП, у 2018–2019 рр.



Рис. 4. Основні напрями розвитку державного механізму надання адміністративних послуг в Україні

державних службовців, органів виконавчої влади, які беруть участь у наданні адміністративних послуг, залежить процес ефективного надання адміністративних послуг в Україні. Головними проблемами в системі надання адміністративних послуг органами виконавчої влади залишаються: поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг, брак стандартів надання послуг, наявність не передбачених законами видів адміністративних послуг, обмеженість доступу до інформації, необґрунтована оплата або великі розміри плати за надання певних видів адміністративних послуг.

Висновки і пропозиції. Виходячи з особливостей формування та розвитку сфери надання адміністративних послуг в Україні, потрібно зазначити основні напрями подолання проблем на державному рівні: прискорення до розгляду Верховною Радою Закону про адміністративну процедуру, що дозволить запровадити єдині адміністративні принципи та сформувати єдину систему захисту прав громадян в адміністративних провадженнях; покращити доступ до адміністративних послуг, оскільки деякі з них надаються обласними центральними органами виконавчої влади; підвищити ефективність умов збору, зберігання й обміну даними у режимі реального часу.

Реалізація запропонованих напрямів дозволить узгодити й удосконалити нормативно-правові акти, які визначають механізм надання адміністративних послуг, забезпечить їх спрощення, підвищить довіру органів влади та сприятиме вирішенню проблем, пов'язаних із реформуванням системи надання адміністративних послуг, забезпечуючи прозорість, відкритість, зрозумілість дій і вчинків влади.

Список використаної літератури:

1. Даньшина Ю.В. Зарубіжний досвід оцінювання якості надання адміністративних послуг. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 4 (35). С. 467–475.
2. Жерліцин Д.К. Деякі аспекти практики надання якісних публічних послуг органами влади у США, Великій Британії, Канаді, Польщі, Японії, Швеції, Франції. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM
3. Оболенський О.Ю., Горбатюк В.І. Адміністративні послуги у сфері управління державними фінансами. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_18 (дата звернення 10.04.2021).
4. Драган І.О. Організація надання публічних послуг населенню органами влади: зарубіжні практики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=703> (дата звернення 10.04.2021).
5. Орлова Н.С. Сталий розвиток регіонів та міст України в умовах децентралізації. *Економіка міста та урбанізація* : міжнар. Наук.-практ. інтернет-конф., м. Київ, 23 березня 2018 р. Київ, 2018. С. 265–267.
6. Орлова Н.С. Публічне управління у розвитку цифрової економіки України. *Концептуальні засади менеджменту та фінансів в умовах глобальної нестабільності* : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Ірпінь, 14 березня 2019 р. Ірпінь, 2019. С. 458–461.
7. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення 10.04.2021).
8. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text> (дата звернення 01.02.2021)
9. Звіт про результати соціологічного дослідження (опитування) споживачів адміністративних послуг. Агентство з розвитку приватної ініціативи. Івано-Франківськ, 2010. 24 с.
10. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення 10.04.2021)
11. Розвиток мережі ЦНАП за I півріччя 2019 р. *Портал реформи адміністративних послуг*. URL: <https://cnap.in.ua/monitoring-1-half-of-2019/> (дата звернення 10.04.2021)

-
12. Government reports. *Public administration reform*. URL: <https://par.in.ua/overview-in-ukraine/progress/reports> (дата звернення 10.04.2021)
13. Тимощук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьний Є.О. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Київ : Центр політико-правових реформ, 2015. 428 с.
-

Mokhova I. Government mechanism for provision of administrative services in Ukraine

The article substantiates the need to improve the government mechanism for providing public services in terms of improving institutional, organizational and innovation and information processes in this area. The purpose of the article is to determine the directions of development of the government mechanism for providing administrative services in Ukraine to implement public administration reform and ensure transparency, openness of public authorities. The factors of development of the sphere of administrative services in Ukraine (organizational, informational, human) are investigated, and the main problems of the system of administrative services by the executive authorities that need to be solved are outlined. The peculiarities of the creation of the Centers for the provision of administrative services (CPAS), the legal basis for the realization of legitimate interests, freedoms, rights of legal entities and individuals in the field of administrative services are determined. The principles of CPAS activity (organizational, informational, public relations) are highlighted. Problems of introduction of services of executive bodies through CPAS are defined: low level of interaction between local administrations, local governments and subjects of rendering of administrative services; untimely introduction of necessary changes to technological and information cards, untimely transfer of service forms, cards to CPAS; lack of staff in the CPAS, lack of premises in the CPAS, insufficient level of professional training of staff to provide services to the executive branch, lack of motivation for quality work and low pay for employees of the CPAS; lack of electronic document management, etc. The necessity of formation of the complex government mechanism which result of realization will be simplification of the mechanism of rendering of administrative services thanks to introduction of modern information technologies, coordination and improvement of regulatory legal acts concerning the mechanism of rendering of administrative services is substantiated. Based on the analysis of administrative service centers in Ukraine and assessment of the problems of administrative services by executive authorities, the article identifies the main directions of development of the government mechanism of administrative services in Ukraine for public administration reform (decentralization, simplification, deregulation, institutional capacity development and communication support), which will implement the strategy of public administration reform.

Key words: *public administration, concept, public service, administrative services center, web portal.*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.24>

Т. В. Підлісна

orcid.org/0000-0002-7492-923X

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ ЛІДЕРСТВА В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Впорядкований розвиток суспільних відносин передбачає наявність регулюючого впливу на основі багаторівневої системи публічного управління. Стаття присвячена дослідженню проблематики, пов'язаної з пошуком сучасних теоретичних і практичних підходів до розвитку лідерства в органах публічної влади, мотивації та формування навичок і компетенцій управлінця-лідера. Метою статті є аналіз сучасних підходів до розвитку лідерства в органах публічної влади. З'ясовано, що система публічного управління спрямована на забезпечення ефективного функціонування різних сфер діяльності держави. Лідерство є одним із ключових елементів успіху подальшого розвитку державної служби, адже ефективний лідер спроможний забезпечити успішну та злагоджену роботу структурних підрозділів, здатності досягати встановлених цілей. Сучасні зміни передбачають появу інноваційного бачення та модернізації публічного управління, що неможливо без появи державних службовців із лідерськими якостями. Лідери у системі публічного управління мають підвищувати рівень ефективності та підзвітності, але, з погляду інших дослідників – діяти відповідно до вказівок політиків і законодавства. У системі публічного управління ключовим аспектом є розвиток лідерських якостей державних службовців, що підвищить окремі показники діяльності органів публічної влади. Лідерство у публічному секторі пов'язане з поєднанням навичок і компетенцій, які підтримують особистий вплив, визначення мети, стратегічне мислення, отримання максимальної віддачі від людей, навчання та самовдосконалення. Доведено, що формування лідера має відбуватися на основі вдосконалення системи публічного управління, наявності дієвих механізмів вертикальної соціальної мобільності, формування необхідного інституційного середовища (законодавчої бази; економічних механізмів публічного управління, що забезпечують розвиток лідерства; підвищення кваліфікації та перепідготовки державних службовців і посадових осіб; антикорупційної політики; верховенства права та ін.).

Ключові слова: публічне управління, лідерство, органи влади, керівник, державна служба, людські ресурси.

Постановка проблеми. Впорядкований розвиток суспільних відносин передбачає наявність регулюючого впливу на основі багаторівневої системи публічного управління. Ефективна система публічного управління є ключовою конкурентною перевагою країни, передумовою сталого розвитку й умовою демократичного управління, заснованого на принципах верховенства закону [1], але ефективність її функціонування значною мірою залежить від професійних можливостей, наявності відповідних компетенцій і навичок

керівників в органах публічної влади різних рівнів. Позитивні зміни, яких потребують різні напрями публічного управління, не можливі без інноваційного бачення, компетентності та відповідальності, що повинен реалізувати у сучасній діяльності лідер-управлінець. За рахунок лідерських якостей можливо забезпечити виконання завдань, які виникають перед державною службою з погляду впровадження реформ, формування адміністративної культури, оптимізації управлінських процесів, підвищення рівня людського капіталу. На

жаль, чинна законодавча база не сприяє розвитку лідерства на державній службі, спостерігається невідповідність організації функціонування системи публічного управління проявам лідерських якостей в органах влади. Зазначене передбачає приведення сучасних вимог управлінської системи органів публічної влади у сфері розвитку лідерства у відповідність до вимог, які дозволяють ефективно досягати важливих соціально-економічних цілей держави та суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика, пов'язана із сучасними підходами до лідерства в органах публічної влади, розглядалася у власних працях вітчизняних і зарубіжних вчених, а саме: Л. Андерсена, Д. Келліса, Л. Колесник, Д. Оразі, Т. Офіцерова, Л. Таммерса, В. Толкованова, П. Хаїтова, Дж. Шварца та ін. Незважаючи на значну увагу науковців до цих питань, процеси модернізації публічного управління вимагають подальших досліджень, пов'язаних із розвитком лідерства в органах публічної влади.

Метою статті є аналіз сучасних підходів до розвитку лідерства в органах публічної влади.

Виклад основного матеріалу. У процесі реалізації завдань, встановлених у системі публічного управління, досягнення цільових орієнтирів передбачає наявність не лише виконавців із необхідними компетенціями, а й ефективних лідерів-управлінців. Багато актуальних досліджень продемонстрували, що лідерство може підвищити як індивідуальні, так і організаційні показники діяльності органів публічної влади [2]. Зарубіжний досвід доводить, що впровадження напрямів розвитку державної служби, які забезпечують конкурентоспроможність публічної служби, привабливість управлінської діяльності, дозволяє створити можливість для формування лідерських якостей фахівців у системі публічного управління. С. Оспіна зазначає, що дослідження управління в державному секторі продовжує надавати багато можливостей іншим секторам, оскільки державні управлінці зіштовхуються з одними з найактуальніших викликів суспільства та значними проблемами, які не мають простих відпо-

відей [3]. Всесвітня доповідь ООН «Розкриття людського потенціалу для підвищення ефективності державного сектору» підкреслює, що здатність органів публічної влади домогтися від своїх працівників результативності в роботі задля інтересів держави залежить від мотивації, порядності та лідерських якостей службовців зазначених установ [4].

Дослідниками [5] було виділено чотири ролі лідерства, особливо актуальні в органах публічної влади. Перші три ролі (підзвітність, дотримання правил і політична лояльність) – це підходи, специфічні для бюрократії, пов'язані із зобов'язаннями лідерів у межах цієї системи. Четвертий (управління мережею) був доданий, щоб визнати важливість управління мережами та популярність, яку мережі набувають у державному секторі. Лідер може переходити від однієї ролі до іншої залежно від ситуації, а чотири підходи є складниками більшої конструкції «державного лідерства». Дж. Шварцом [6] продемонстровано, що лідерство збільшує мотивацію співробітників на державній службі, підкреслюючи для персоналу важливість служіння суспільству загалом. Виявлено, що лідерство в управлінні найтісніше пов'язане як із мотивацією державної служби, так і з роботою, яка передбачає, що керівники повинні заохочувати своїх співробітників підвищувати ефективність [7]. Серед вчених у сфері дослідження публічного управління існують дві протилежні думки щодо ролі лідерства у публічному секторі. Прихильники ринкових підходів до надання публічних послуг вважають, що це призводить до підвищення рівня ефективності та підзвітності. Прихильники громадських інтересів, з іншого боку, вказують на недоліки економічного індивідуалізму та вважають, що державні службовці повинні отримувати вказівки від політиків і законодавців. Незалежно від їх основ дослідники попереджають, що сильне лідерство небезпечне для демократичного процесу та застерігають, що лідери можуть піддатися моральному ризику. Спільною рисою недавніх досліджень лідерства в публічному управлінні стало те, що лідерам важко ефективно функціонувати за складних умов, характерних

для сучасної державної служби, особливо, коли вони зіштовхуються із кризою або іншими організаційними проблемами. Важливі питання щодо вирішення унікальних проблем, із якими мають справу публічні управлінці, повинні бути включені в загальну теорію державного лідерства: основні демократичні цінності сучасних державних лідерів; трансформаційний акцент на захисті прав, розвитку й утриманні професійних кадрів; розподілений характер державних керівних посад, який характеризує сьогоднішню державну службу. Нова теорія державного лідерства, підтримувана зазначеними ключовими принципами, визнає дедалі складніші структури та взаємозв'язки всередині організацій і між ними, підвищений рівень складності та додаткові обмеження демократичної системи з неоднозначними цілями, з якими державні лідери повинні боротися. Об'єднання цих напрямів у єдину теорію лідерства забезпечує міцну основу, на якій можливе навчання публічних управлінців, що дозволить реалізувати лідерство й очікувати його результатів [8]. Лідерство в публічному секторі було пов'язане з поєднанням навичок і компетенцій, які підтримують особистий вплив, визначення мети та напрямів, стратегічне мислення, отримання максимальної віддачі від людей, навчання та власне вдосконалення. Таким чином, державні службовці були залучені в більш традиційні навчальні заходи, такі як курси, семінари, коучинг і консультування, рольові ігри та симуляції. Водночас вплив різних стилів керівництва більшою мірою залежить від контекстуальних факторів, таких як культурне та соціальне середовище, у якому працює установа державного сектору [9]. Лідерство є одним із ключових елементів успіху подальшого розвитку державної служби, адже ефективний лідер спроможний забезпечити успішну та злагоджену роботу структурних підрозділів, здатності досягати встановлених цілей. Використання потенціалу лідерства в управлінні змінами включає такі взаємопов'язані елементи: розвиток лідером власних інформаційних і комунікативних каналів всередині та поза публічним органом при максимальному використанні потенціалу

вже сформованих формальних комунікативних систем; генерація впевненості у здатності публічного органу здійснити бажані зміни з відповідними представниками керівництва на основі розвитку комунікації й організаційної культури; розвиток здатності сприйняття публічного органу в перспективі для знаходження оптимальних шляхів реалізації цілей проведення змін; створення умов для індивідуального розвитку управлінців, яке може бути гарантією особистісної відповідальності за сприйняття змін середовища та поява нових можливостей для підвищення ефективності проведення організаційних змін; формування спільного бачення сфер діяльності та рівня професіоналізму ключових фахівців, котрі у сукупності визначають успіх проведення змін. Управлінське лідерство забезпечує підтримку та розвиток компетентності фахівців за допомогою спеціальних програм удосконалення організаційної культури; досягнення згоди з партнерами та іншими зацікавленими організаціями щодо майбутньої програми проведення організаційних змін; узгодження аспектів, які безпосередньо зачіпають інтереси цих організацій; формування команд та організація навчання командних методів діяльності для представників усіх рівнів управління [10].

Завданням відповідних інституцій сфери публічного управління повинна стати підготовка керівників-лідерів, що матимуть можливість реалізовувати інноваційні ідеї. У зазначеному розумінні є необхідність створення керівників нового типу, які віддані своїй справі та країні, ініціативних, лідерів, що можуть вести за собою колектив однодумців [11].

Поняття лідерства розширилося у зв'язку з появою сучасних викликів у публічному управлінні, зумовлених національними особливостями та чинниками зовнішнього середовища. За останні десятиліття темпи розвитку у світі стали швидшими завдяки мінливим умовам зовнішнього середовища. Тому майбутній лідер повинен відповідати цим викликам і володіти новими компетенціями та навичками. Лідерство у прикладному відношенні є складним поняттям, що включає якості, якими повинен володіти лідер (навички

оцінки, якісні характеристики та поведінкові компетенції) [12]. Водночас лідерство у сучасному світі має відповідати сучасним викликам, які пов'язані з різними зовнішніми факторами, новими трендами та напрямками. Серед таких викликів можна насамперед виділити державні реформи у багатьох державах світу [13]. З метою прогресу лідери публічного сектору мають співпрацювати, іноді ігноруючи традиційні межі, що називають зміною підходу із «прямого» організаційного керівництва на «мережеве» лідерство. Сучасні лідери повинні ефективно взаємодіяти з колегами – лідерами інших галузей і впливати на людей, які знаходяться за межами їх ієрархії. Для цього потрібні нові навички, відмінні від застарілого лінійного підходу. Мережевий підхід є найбільш ефективним, коли відповідальність між публічним і приватним секторами переплітаються. Це можна назвати спільним лідерством у системі публічного управління з розподіленою відповідальністю сторін [14]. У багатьох випадках вважається, що керівництво – це соціальний феномен, регламентований формальними (службовими) відносинами людей, із метою вирішення організаційних задач. На противагу йому лідерство розглядається як психологічний феномен, який покликаний регулювати неформальні відносини між людьми. Іншими словами, в основі керівництва лежать повноваження, дані владою, а в основі лідерства – міжособистісні контакти, але керівник може бути одночасно лідером, котрий об'єднує у собі феномени формального та неформального та може ефективно управляти своїми підлеглими [13].

Незважаючи на різноманітність стратегій і підходів, прийнятих у різних країнах, можна виділити загальні тенденції розвитку майбутніх лідерів на основі досвіду різних країн (табл. 1). Для сучасних держав актуальною потребою є формування демократичного лідера у системі публічного управління, здатного успішно вирішувати нагальні проблеми та забезпечити розвиток держави у майбутньому. Необхідність значного удосконалення якісних характеристик управлінської та політичної діяльності лідерів, вибір найефективніших інструментів формування сучасних

лідерів в органах публічної влади нині є особливо значущим. Саме від зазначених суб'єктів залежить забезпечення ефективності, легітимності, авторитету, соціальної сили влади та дієвості загальнодержавних управлінських рішень. Формування лідерства в органах публічної влади засноване на певних принципах складно організованих систем, а лідер виникає та реалізує власні можливості лише у суспільному середовищі. Світовий досвід свідчить про те, що переважна кількість інструментів формування сучасних лідерів функціонує у загальнодержавному та регіональному рівнях. Політичне середовище цілеспрямовано готує політичних лідерів, використовуючи різні підходи до відбору, що у підсумку дає позитивні результати [15].

Одним із заходів, які сприятимуть створенню нової еліти, є відкриття та підтримка спеціальних закладів освіти, орієнтованих на відбір талановитої молоді з гуманітарними, аналітичними та лідерськими здібностями. Характерною рисою навчального процесу в таких закладах є своєрідна ідеологія, відповідно до якої здобувачі повинні усвідомити себе національною елітою, покликаною розвивати демократичну державу [16]. Також до загальнодержавних інструментів формування політичного лідерства належить забезпечення функціонування загальнонаціональної системи підвищення кваліфікації та перепідготовки державних службовців і посадових осіб з урахуванням сучасного внутрішньополітичного становища у країні, передового національного та світового досвіду [17]. На думку фахівців, головним завданням у процесі формування кадрового резерву є не тільки відбір гідних кандидатів, а й їх подальша належна професійна підготовка, яка може проходити у вигляді: індивідуальної підготовки під наглядом керівника вищого рівня; стажування на запланованій посаді у вищих ланках органів публічної влади; проходження професійних курсів залежно від запланованої посади [18].

Ефективні інструменти формування політичного лідера в органах публічної влади передбачають постійне вдосконалення системи публічного управління на основі підвищення організації системи; формування груп

Загальні тенденції розвитку лідерів у державному управлінні [13]

Визначення профілю компетенцій майбутніх лідерів	Компетенції, необхідні для майбутніх лідерів, можуть відрізнятися від тих, які мають сьогоднішні лідери з урахуванням їх відповідальності, функцій і ролі. Важливим є визначення форми публічного сектору в майбутньому та проблеми, які необхідно вирішувати для виявлення та розвитку відповідних лідерів для майбутнього середовища
Виявлення та відбір потенційних лідерів	Виявлення та відбір потенційних майбутніх лідерів включає в себе вибір майбутніх лідерів ззовні або розвиток їх у публічному секторі. Якщо держава приділяє більше уваги першому методу, то слід також розглянути питання набору кращих кандидатів для конкуренції з іншими секторами
Заохочення наставництва та навчання	Для підготовки потенційних лідерів в одних країнах створюють спеціалізований інститут розвитку лідерства. Інші країни передбачають основний підхід до лідерства у чинних навчальних програмах і створюють нові навчальні курси для керівників
Постійний розвиток лідерства	Оскільки розвиток майбутніх лідерів займає багато часу, дуже важливо підтримувати сталий розвиток лідерства на основі розроблення комплексної програми з погляду необхідного для розвитку майбутніх лідерів публічного управління. Це включає час для розвитку лідерів і встановлення зв'язку між стимулюванням і виконавською дисципліною

компетенцій для керівників, що передбачають дотримання цінностей та етики; зв'язок посадового рівня, профілю компетенції посади з елементами системи державної служби; проведення навчально-практичних заходів; систему підвищення кваліфікації державних службовців різних рівнів; наявність дієвих механізмів вертикальної соціальної мобільності [15]. Лідерство у системі публічного управління є процесом організації управління соціальними групами для сприяння досягненню загальних цілей, оптимізації термінів та ефективності на основі рушійної сили авторитету керівника-лідера. Діяльність керівника зосереджується на виконанні завдання підлеглими, діяльність лідера корегує відносини у групі. Керівнику-лідеру необхідне поєднання якостей лідера (неформальний авторитет, інтелектуальний рівень, здатність до прийняття ризикових рішень, наполегливість, уміння прогнозування, бажання досягати успіху, комунікативні навички тощо) та керівника (формальний авторитет, здібності до аналізу, професійні знання, бажання навчатися). Владні позиції керівника мають посилюватися за рахунок отримання визнання своїх підлеглих лідером, виходячи з особистих якостей [19].

Сучасне лідерство у публічному управлінні є демократичним лідерством, яке включає демократичну поведінку лідерів і сприяє демократизації суспільства загалом [20]. Лідерство слугує фактором стабільності, поєднання інтересів різних груп

населення. Лідери ініціюють перетворення та стають важливими суб'єктами успішної реалізації адміністративної реформи, формуючи стратегію, визначаючи способи її реалізації. Розвиток парадигм лідерства у публічному управлінні розглядається ключовим у зростанні управлінської спроможності суспільства, від рішення якого залежатиме сталий розвиток держави. Дослідження питань лідерства у системі публічного управління мають враховувати теоретичні, інституційні, психологічні, ціннісні, історичні та інші фактори. Методологічно підходи до формування знань, умінь і навичок у майбутніх лідерів у публічному управлінні мають спиратися на демократичні принципи та навчальні методики, які формуватимуть громадянські й управлінські компетенції: здатність до вирішення комплексних проблем у професійній та інноваційній галузі з можливістю створення нових знань чи практики; здатність до визначення та вирішення соціально значущих системних проблем у ключових сферах діяльності, які вимагають створення нових знань і прогресивних технологій [15]. Різні аспекти, пов'язані з лідерством у публічному управлінні, можна розвивати на основі необхідного інституційного середовища, що формує чіткі правові основи функціонування державної служби; забезпечує розвиток громадянського суспільства та дієвих комунікацій влади та громадян; посилює захист основних прав та інтересів людини

на основі справедливої судової влади; забезпечує високий рівень антикорупційної діяльності; реалізує заходи щодо підвищення престижності державної служби та впроваджує систему матеріального стимулювання службовців; організовує моделі освітньої та наукової діяльності, пов'язаної з набуттям знань і компетенцій фахівців публічного управління та досліджень проблематики розвитку лідерства у публічному управлінні.

Висновки і пропозиції. Отже, аналіз сучасних підходів до розвитку лідерства в органах публічної влади доводить, що побудова ефективної системи публічного управління додає конкурентних переваг країні, створюючи демократичні принципи управлінської діяльності на основі верховенства права. У зазначеній системі публічного управління ключовим аспектом стає розвиток лідерських якостей державних службовців, який підвищить окремі показники діяльності органів публічної влади. Визначено, що лідерство має формуватися на основі компетенцій, які передбачають стратегічне мислення, визначення мети, впливовість, удосконалення, підвищення ефективності праці підлеглих. Запропоновані підходи передбачають процедури визначення профілю компетенцій майбутніх лідерів, виявлення та відбір потенційних лідерів, заохочення наставництва та навчання, постійний розвиток лідерства. Формування лідера має відбуватися на основі вдосконалення системи публічного управління, наявності дієвих механізмів вертикальної соціальної мобільності, створення необхідного інституційного середовища (законодавчої бази; економічних механізмів публічного управління, що забезпечують розвиток лідерства; підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб; антикорупційної політики; верховенства права та ін.). Зазначені основні підходи до розвитку лідерства дозволять забезпечити підготовку майбутніх лідерів у системі органів публічної влади.

Список використаної літератури:

- Public administration reform strategy of Ukraine through 2021. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_eng.pdf
- Jacobsen C.B., Andersen L.B. Is Leadership in the Eye of the Beholder? A Study of Intended and Perceived Leadership Practices and Organizational Performance. *Public Administration Review*. 2015. № 75 (6). P. 829–41.
- Ospina S.M. Collective Leadership and Context in Public Administration: Bridging Public Leadership Research and Leadership Studies. *Public Administration Review*. 2017. № 77 (2). P. 275–87.
- Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021616.pdf>.
- Tummers L., Knies E. Measuring public leadership: Developing scales for four key public leadership roles. *Public Administration*. 2016. № 94 (2). P. 433–451.
- Schwarz G. et al. Servant leadership and follower job performance: The mediating effect of public service motivation. *Public Administration*. 2016. № 94 (4). P. 1025–1041.
- Schwarz G., Eva N., Newman A. Can public leadership increase public service motivation and job performance? *Public Administration Review*. 2020. № 80 (4). P. 543–554.
- Kellis D.S., Ran B. Modern leadership principles for public administration: Time to move forward. *Journal of Public Affairs*. 2013. № 13 (1). P. 130–141.
- Orazi D.C., Turrini A., Valotti G. Public sector leadership: new perspectives for research and practice. *International Review of Administrative Sciences*. 2013. № 79 (3). P. 486–504.
- Хаитов П. Развитие лидерства на государственной службе в условиях современных законодательных новаций в Украине. *Legea și Viața*. 2017. № 302 (2/2). С. 115–119.
- Толкованов В.В. Развитие лидерства на государственной службе та службе в органах місцевого самоврядування як один із пріоритетних напрямів адміністративної реформи в Україні. *Лідерство в державному управлінні : щорічні Рішельєвські академічні читання / гол. ред. : В.В. Толкованов ; Нац. ун-т «Одеська юрид. акад.»*. Одеса : Юрид. літ., 2012. С. 3–8.
- Van Wart M. Dynamics of leadership in public service: Theory and practice. *Public administration : handbooks*. 2014. 520 p.
- Нуртазина Г.С., Давлетбаева Ж.Ж. Современные вызовы лидерства в госу-

- дарственном управлении: на примере системы ветеринарии Казахстана. *Вестник ПГУ. Серия Гуманитарная*. 2020. № 1. С. 151–162.
14. Карцева Т. Лидерская роль руководителя в сфере государственного управления. *Государственная служба*. 2014. № 3 (89). С. 114–116.
15. Офицеров М.А. Инструменты формирования и развития лидерства в органах публичной власти. *Теории и проблемы политических исследований*. 2019. № 8 (1А). С. 96–102.
16. Кененова И. Конституционализм и политическое лидерство в странах Центральной и Восточной Европы: проблемы и перспективы. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2018. № 5 (126). С. 11–41.
17. Браун А. Политическое лидерство и политическая власть. *Полис*. 2016. № 1. С. 104–120.
18. Бойко С.В., Саакян А.К. Власть и лидерство. *Научная мысль*. 2016. № 3 (21). С. 15–23.
19. Колесник Л.Л. Сучасні підходи до розвитку лідерства на державній службі. *Економіка, управління та адміністрування*. 2019. № 3 (89). С. 174–177.
20. Авазов К.Х. Место и роль политического лидера в условиях глобализации: проблемы и решения формирования угрозоустойчивого общества. *Актуальные проблемы современной науки*. 2017. № 5. С. 209–212.
-

Pidlisna T. Modern approaches to leadership development in public authorities

The orderly development of public relations involves the regulatory influence on the basis of a multilevel system of public administration. The article deals with the study of issues related to the search for modern theoretical and practical approaches to the development of leadership in public authorities, motivation and development of skills and competencies of the administrator-leader. The aim of the article is to analyse modern approaches to the development of leadership in public authorities. It was found that the system of public administration is aimed at ensuring the effective functioning of various spheres of state activity. Leadership is one of the key elements of success in the further development of the civil service, because an effective leader is able to ensure the successful and coordinated work of structural units, the ability to achieve goals. Modern changes include the emergence of an innovative vision and modernization of public administration, which is impossible without the emergence of civil servants with leadership qualities. Leaders in the public administration system need to increase efficiency and accountability, but, from the point of view of other researchers, act in accordance with policy and legal guidelines. In the system of public administration, a key aspect is the development of leadership qualities of civil servants, which will increase certain performance indicators of public authorities. Public sector leadership is defined as a combination of skills and competencies that support personal influence, goal setting, strategic thinking, getting the most out of people, learning and self-improvement. It is proved that the formation of a leader should be based on improving the system of public administration, the availability of existing mechanisms of vertical social mobility, the formation of the necessary institutional environment (legal framework; economic mechanisms of public administration to ensure leadership development; training and retraining of civil servants and officials; anti-corruption politics, the rule of law, etc.).

Key words: public administration, leadership, authorities, head, civil service, human resources.

УДК 351:347.132.15

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.25>**С. П. Потеряйко**

кандидат військових наук, доцент,
заступник начальника науково-організаційного відділу
Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІЙ ПОБУДОВІ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

У науковій статті розглянуто проблемні питання щодо сутності механізмів державного управління у структурно-функціональній побудові єдиної державної системи цивільного захисту. Обґрунтовано актуальність зазначеної тематики та нагальну потребу проведення комплексного дослідження із цього питання.

Встановлено недоліки та прогалини у законодавстві, зокрема у визначенні сектору безпеки й оборони щодо цивільного захисту не враховано органи управління системи цивільного захисту. Запропоновано уточнене визначення поняття сектору безпеки й оборони як цілісної системи органів державного управління та безпекових сил, призначеної для забезпечення державної безпеки України.

Визначено, що сутність правового, організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління у структурно-функціональній побудові єдиної державної системи цивільного захисту полягає у спроможності законодавства забезпечувати правову можливість (правовий механізм) утворення інтегрованих безпекових структур із єдиними узгодженими функціями (структурно-функціональний механізм) при виконанні спільних завдань у конкретній кризовій ситуації, ефективну діяльність органів державного управління та сил сектору безпеки й оборони (організаційний механізм), що передбачає єдиний алгоритм дій у кризових ситуаціях і забезпечує досягнення необхідного рівня безпеки громадян, збереження їх життя та здоров'я.

Розроблено узагальнену структурно-функціональну схему системи національної безпеки, базисом якої є сектор безпеки й оборони, який включає безпекові органи управління та сили, а також структури, що забезпечують демократичний цивільний контроль за сектором безпеки й оборони, прямі та зворотні зв'язки між цими складниками.

Окреслено напрями удосконалення механізмів державного управління у безпековій сфері, а саме: уточнення й узгодження законодавства у сферах національної безпеки й оборони та цивільного захисту, створення системи ефективного управління та координації діяльності органів управління та сил сектору безпеки й оборони, оптимізацію безпекових структур, зокрема системи управління.

Ключові слова: кризове явище, надзвичайна ситуація, механізми, органи управління, сектор безпеки й оборони, цивільний захист.

Постановка проблеми. Реформа державного управління, що триває п'ять років, є однією із пріоритетних для України, від неї залежить спроможність органів державного управління здійснювати всі необхідні зміни та сприяти розвитку держави. Одночасно потребують реформування складники системи забезпечення національної безпеки. Неузгодженість у структурі системи управління національною безпекою між її складовими елементами перешко-

жає реформуванню сектору безпеки, унеможливорює ефективне використання його сил і засобів у кризових явищах і надзвичайних ситуаціях. Переважно зазначені проблеми криються у механізмах державного управління, що забезпечують функціонування системи національної безпеки загалом і єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ) зокрема.

Отже, нині в Україні існує проблема щодо відповідності якості функціонування

ЄДСЦЗ у її нинішньому стані викликам і загрозам українському суспільству, що частіше пов'язано із вадами правового, організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління у цивільному захисті (далі – ЦЗ).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковці, котрі провадять дослідження у галузі державного управління, приділяють увагу вивченню проблемних питань у сферах національної безпеки, ЦЗ загалом і ЄДСЦЗ зокрема.

Г. Ситник, С. Андреєв обґрунтували висновок про те, що теперішня конфігурація суб'єктів державного управління ЦЗ на рівні центральних органів виконавчої влади не узгоджується у відповідній частині з концепцією та змістом Кодексу цивільного захисту України, а також не враховує корисного досвіду розвинених закордонних країн щодо розбудови національних систем ЦЗ [1, с. 5].

Проблемні питання щодо реалізації державної політики України у сфері ЦЗ населення, територій, майна і навколишнього середовища у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій (далі – НС) техногенного та природного характеру розглянув Є. Романенко, який проаналізував стан функціонування ЄДСЦЗ, визначив і схарактеризував основні проблеми державного управління її структурними елементами на всіх рівнях [2, с. 38].

К. Белікова удосконалила інструментарій функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення ЦЗ як складової частини системи управління в ЦЗ, що забезпечується правовим, організаційним та інформаційно-аналітичним механізмами державного управління [3, с. 36].

Засоби удосконалення правового регулювання зниження ризику надзвичайних ситуацій теоретично обґрунтував Р. Кравченко. Серед них автор відзначає розробку та прийняття спеціального Закону про внесення змін до деяких законів України щодо управління зниженням ризику НС природного та техногенного характеру, формування переліку першочергових урядових, відомчих і місцевих актів, підходи до розвитку механізму призначення керівника робіт і штабу з ліквідації наслідків НС із формулюванням конкретних пропозицій

щодо удосконалення нормативно-правового регулювання реагування на виникнення та ліквідацію наслідків НС [4, с. 4].

Проблеми формування системи управління природно-техногенною безпекою як складовою частиною національної безпеки України дослідили А. Серант, Ю. Соха, запропонувавши підходи до формування механізмів управління природно-техногенною безпекою [5, с. 136].

В. Федорчак побудував послідовність етапів структурно-функціонального синтезу моделі системи державного управління ризиками виникнення НС, що містить такі стадії: формулювання теоретичних основ створення системи державного управління ризиками виникнення НС, обґрунтування можливостей системи державного управління ризиками виникнення НС, розробку відповідної моделі, програмування дій органів управління, прийняття рішень на основі моделювання. Автор визначив можливості послідовності етапів структурно-функціонального синтезу моделі системи державного управління ризиками виникнення НС, що дозволяє простежити внутрішні зв'язки пропонованої теорії синтезу зазначеної моделі та способів її функціонування [6, с. 95].

Стан ЄДСЦЗ як складової частини системи забезпечення національної безпеки дослідив О. Лещенко. Автор проаналізував досвід України щодо забезпечення ЦЗ за умов конфлікту гібридного типу, визначив шляхи трансформації ЄДСЦЗ у сучасному безпековому середовищі, пріоритети подальшого удосконалення законодавчої, нормативно-правової бази й організаційного забезпечення ЦЗ у системі забезпечення національної безпеки [7, с. 3], однак проблемні питання щодо визначення сутності механізмів державного управління у структурно-функціональній побудові ЄДСЦЗ як складової частини системи державної безпеки у попередніх роботах досліджувалися розрізнено, опосередковано, внаслідок чого потребують більш ретельного наукового розгляду.

Мета статті – на основі аналізу попередніх досліджень, законодавства сфери національної безпеки та ЦЗ виявити сутність механізмів державного управління

та їх взаємозв'язок у структурно-функціональній побудові ЄДСЦЗ й окреслити шляхи їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Джерелом загроз незалежності України, її суверенітету і демократії залишається недостатня ефективність державних органів, що ускладнює вироблення і реалізацію ефективної політики загалом та у сферах державної безпеки та ЦЗ зокрема. За цих умов надзвичайно важливим завданням постає запровадження національної системи стійкості для забезпечення високого рівня готовності суспільства і держави до реагування на широкий спектр загроз, що передбачатиме дієву координацію та чітку взаємодію органів управління сектору безпеки й оборони (далі – СБО), інших державних органів, населення у запобіганні й реагуванні на загрози та подоланні наслідків НС, поширення необхідних знань і навичок у цій сфері [8].

Відповідно до Закону України «Про національну безпеку» «сектор безпеки й оборони – це система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних і розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення із правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, діяльність яких <...> за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз <...> національній безпеці України» [9], однак відповідно до Кодексу цивільного захисту України (п. 38, ст. 2) «сили ЦЗ – аварійно-рятувальні формування, спеціалізовані служби та інші формування ЦЗ, призначені для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт із ліквідації НС» [10].

Тобто у визначенні СБО щодо ЦЗ не враховано органи управління системи ЦЗ та пріоритетність змісту і послідовності трактування зазначеного поняття.

Пропонується авторське уточнене визначення СБО як цілісної системи органів державного управління та сил, що об'єднують: органи управління та сили Збройних Сил України, органи управління та сили інших військових формувань, утворених відповідно до законів

України, правоохоронні та розвідувальні органи управління та сили, державні органи спеціального призначення із правоохоронними функціями, органи управління та сили ЦЗ, структури оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз і перебуває під демократичним цивільним контролем, громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України.

Отже, правовий, організаційний і структурно-функціональний механізми державного управління у системах державної безпеки та ЦЗ нині не повною мірою узгоджені як на рівні законодавства (правовий механізм), так і на рівні структури та функцій органів управління та сил (організаційний і структурно-функціональний механізми).

Сутність правового, організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління у структурно-функціональній побудові ЄДСЦЗ полягає у тому, що законодавство, яке регулює питання національної безпеки загалом і ЦЗ зокрема, має бути узгодженим між собою та забезпечувати правову можливість (правовий механізм) утворення інтегрованих безпекових структур (організаційний механізм) із єдиними узгодженими функціями (структурно-функціональний механізм) при виконанні спільних завдань у конкретній кризовій ситуації, ефективну діяльність органів державного управління та сил СБО, що передбачає єдиний алгоритм дій у кризових ситуаціях і забезпечує досягнення необхідного рівня безпеки громадян, збереження їх життя та здоров'я.

Керівництво держави визначило, що для системного захисту України від загроз національній безпеці необхідним є розвиток СБО, що, зокрема, передбачає у найближчій перспективі: уточнення законодавства у сфері національної безпеки й оборони, зокрема норми Закону України «Про національну безпеку України» та сфери ЦЗ (правовий механізм), створення системи ефективного управління та координації діяльності органів СБО, удосконалення

архітектури, оптимізація державної системи ЦЗ шляхом модернізації її структури, системи управління та взаємодії, що підвищить ефективність реагування на загрози, пов'язані із кризовими явищами та НС будь-якого характеру (організаційний і структурно-функціональний механізми) [8].

Отже, на державному рівні визначено загальні напрями удосконалення систем національної безпеки, ЦЗ та механізмів державного управління зокрема, правового, організаційного та структурно-функціонального, які забезпечують функціонування зазначених систем.

Структурно-функціонально система національної безпеки складається із таких елементів [9] (див. рис. 1):

– національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз;

– воєнна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного конституційного ладу й інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз;

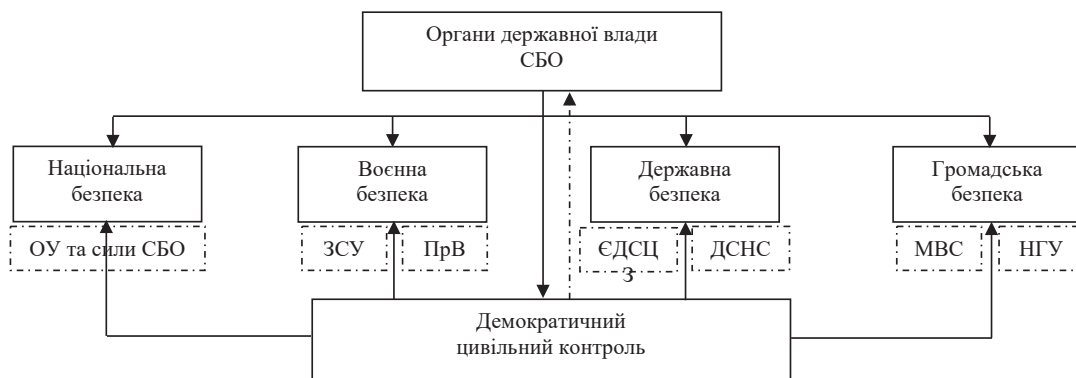
– державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного конституційного ладу й інших життєво важливих

національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру;

– громадська безпека і порядок – захищеність життєво важливих для суспільства й особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і громадськості, котрі здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації та захисту національних інтересів від впливу загроз;

– демократичний цивільний контроль – комплекс здійснюваних відповідно до Конституції та законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових й інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості структур СБО та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприянням їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11 затверджено Положення про ЄДСЦЗ (далі – Положення). У цьому Положенні зазначено, що ЄДСЦЗ – це сукупність органів управління, сил і засобів, зокрема центральних і місцевих органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері ЦЗ [11].



ЗСУ – Збройні Сили України;
 ПрВ – Прикордонні війська;
 ЄДСЦЗ – єдина державна система цивільного захисту;
 ДСНС – Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
 МВС – Міністерство внутрішніх справ;
 НГУ – Національна гвардія України;

Рис. 1. Загальна структурно-функціональна схема системи національної безпеки України

У Кодексі цивільного захисту України визначено, що «цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій <...> у мирний час і в особливий період» [10].

Отже, вважаємо, що ЄДСЦЗ загалом і ДСНС зокрема забезпечують діяльність органів управління та сил у системі державної безпеки.

У зв'язку із розглянутим вважаємо цікавими результати дослідження О. Лещенка, який схарактеризував основні тенденції трансформації систем ЦЗ держав євроатлантичного безпекового простору за умов сучасних воєнно-політичних конфліктів, обґрунтував необхідність створення комплексних систем запобігання небезпекам і реагування на прогнозовані НС, підвищення спроможностей суб'єктів забезпечення ЦЗ, їхню переорієнтацію із суто реагування на можливі НС до забезпечення стійкості держави за умов різних кризових ситуацій, посилення взаємодії органів управління та сил ЦЗ зі збройними силами та правоохоронними органами, збільшення уваги до підготовки органів управління та сил ЦЗ до дій за умов кризових ситуацій, а також до навчання населення відповідних правил [7, с. 4].

Поділяємо думку автора, зокрема, щодо підвищення спроможностей органів управління та сил безпекового сектору зі спільних дій за кризових умов шляхом створення інтегрованих формувань. З цією метою необхідно у режимі повсякденної діяльності ЄДСЦЗ проводити спільні командно-штабні навчання та штабні тренування за комплексною тематикою, що включає можливі сценарії розвитку кризових ситуацій із залученням органів управління та сил СБО на державному рівні.

Погоджуємося із вченим, який зазначає, що наявна система ЦЗ не повною мірою відповідає вимогам сьогодення та потребує удосконалення, зокрема нормативно-правова база сфери державної безпеки та ЦЗ (правовий механізм), рівень підготовки органів управління до дій за умов загроз, що зумовлено недосконалістю форм і методів їх навчання та підготовки, недостатнім рівнем готов-

ності систем управління, оповіщення та інформування, необхідністю технічного переоснащення сил ЦЗ та потреби в удосконаленні їх структури (організаційний і структурно-функціональний механізми) [7, с. 13].

Висновки і пропозиції. Проведено аналіз наукових праць щодо проблематики державної безпеки та ЦЗ та встановлено, що дослідженню механізмів державного управління загалом приділяється достатня увага з боку науковців, однак правовий, організаційний і структурно-функціональний механізми державного управління у структурно-функціональній побудові ЄДСЦЗ як складової частини системи державної безпеки у попередніх роботах досліджувалися розрізнено, опосередковано та не мають комплексного характеру, тому потребують більш ретельного наукового дослідження.

Мета статті щодо виявлення сутності механізмів державного управління та їх взаємозв'язку у структурно-функціональній побудові ЄДСЦЗ та визначення шляхів їх удосконалення досягнута.

Виявлено важливе державницьке завдання щодо запровадження національної системи стійкості для забезпечення високого рівня готовності суспільства і держави до реагування на широкий спектр загроз, що передбачатиме, зокрема, дієву координацію та чітку взаємодію органів управління СБО, інших державних органів, населення у запобіганні й реагуванні на загрози державній безпеці.

Встановлено недоліки та прогалини у законодавстві (правовий механізм), зокрема у визначенні СБО щодо ЦЗ не враховано органи управління системи ЦЗ та пріоритетність змісту і послідовності трактування зазначеного поняття. Запропоновано авторське уточнене визначення поняття «СБО» як цілісної системи органів державного управління та безпекових сил, призначеної для забезпечення державної безпеки України.

Визначено, що сутність правового, організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління у структурно-функціональній побудові ЄДСЦЗ полягає у тому, що законодавство, яке регулює питання національної

безпеки загалом і ЦЗ зокрема, має бути узгодженим між собою та забезпечувати правову можливість (правовий механізм) утворення інтегрованих безпекових структур (організаційний механізм) із єдиними узгодженими функціями (структурно-функціональний механізм) при виконанні спільних завдань у конкретній кризовій ситуації, ефективну діяльність органів державного управління та сил СБО, що передбачає єдиний алгоритм дій за кризових умов і забезпечує досягнення необхідного рівня безпеки громадян, збереження їх життя та здоров'я.

Розроблено узагальнену структурно-функціональну схему системи національної безпеки, базисом якої є СБО, що включає безпекові органи управління та сили, а також структури, які забезпечують демократичний цивільний контроль за структурами безпеки, прямі та зворотні зв'язки між цими складниками.

Окреслено напрями удосконалення механізмів державного управління у безпековій сфері загалом і в ЄДСЦЗ зокрема, а саме: уточнення й узгодження законодавства у сфері національної безпеки й оборони та сфери ЦЗ, а саме норм Закону України «Про національну безпеку України» та Кодексу цивільного захисту й Положення про ЄДСЦЗ (правовий механізм), створення системи ефективного управління та координації діяльності органів СБО, удосконалення архітектури безпекових структур, оптимізацію державної системи ЦЗ шляхом оптимізації її структури та системи управління (організаційний і структурно-функціональний механізми).

Сформульовано висновок, що удосконалення правового, організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління, що забезпечують функціонування ЄДСЦЗ, можливо досягнути підвищенням рівня підготовки органів управління до дій за умов загроз, що досягається удосконаленням форм і методів їх підготовки, підвищенням рівня готовності систем управління, оповіщення та інформування, технічним переоснащенням сил ЦЗ з удосконаленням їх структури.

Подальшим напрямом досліджень із розглянутої проблематики є розроблення

організаційно-функціональної структури державного управління ЦЗ як складової частини державної безпеки України.

Список використаної літератури:

1. Ситник Г.П., Андреев С.О. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2014. № 2. С. 5–11.
2. Романенко Є.О. Концептуальні засади реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій та її місце в системі органів внутрішніх справ. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 3 (29). С. 38–46.
3. Белікова К.Г. Теоретико-методологічні засади функціонування та розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту України : дис. ... докт. наук держ. упр. : 25.00.02 / МАУП. Київ, 2021. 504 с.
4. Кравченко Р.А. Організаційно-правові засади державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2021. 20 с.
5. Серант А., Соха Ю. Концептуальні основи формування механізмів державного управління природно-техногенними ризиками. *Ефективність державного управління*. Вип. 4 (49). Ч. 1, 2016. С. 136–145.
6. Федорчак В.В. Структурно-функціональний синтез державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. *Інвестиції: практика та досвід*. № 10/20. 2018. С. 93–95.
7. Лещенко О.Я. Трансформація системи цивільного захисту України в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів гібридного типу : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 21.01.01 / Нац. ін-т. стратегіч. дослідж. Київ, 2020. 21 с.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 р. «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення 20.05.2021).
9. Про національну безпеку : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>

- show/2469-19#Text (дата звернення 17.05.2021).
10. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 24.05.2021).
11. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.05.2021).

Poteriaiko S. Mechanisms of public administration in the structural and functional design of the unified national system of civil protection

The paper deals with the problematic issues of the nature of public administration mechanisms in the structural and functional design of the unified national system of civil protection. The urgency of the study and the critical need for a comprehensive study on the subject are justified.

Shortcomings and gaps in the legislation were revealed. In particular, civil protection authorities are not taken into account when determining the security and defence sector in relation to civil protection. The concept of the security and defence sector as an integrated system of public administration bodies and security forces, which is intended to ensure national security of Ukraine, was clarified.

It was found that the nature of the legal, organizational and structural and functional mechanisms of public administration in the structural and functional design of the unified national system of civil protection is related to the ability of the legislation to provide the legal possibility (legal mechanism) for the formation of integrated security structures with unified agreed functions (structural and functional mechanism) when performing joint tasks in a specific situation, effective operation of the public administration bodies and security and defence forces (organizational mechanism), which provides a unified crises management mechanism and ensures the achievement of the necessary level of security of citizens, their lives and health.

A comprehensive structural and functional framework for the national security system was developed, with the security and defence sector as a bases, which includes security governance bodies and forces as well as structures to ensure democratic civilian control over the security and defence sector and forward and backward linkages between these components.

Areas for improving the mechanisms of public administration in the field of security were determined. They are: clarification and harmonization of legislation in the areas of national security and defence and civil protection; establishment of the system for effective management and coordination of the performance of public administration bodies and security and defence forces; optimization of security structures, in particular management system.

Key words: *crisis phenomenon, emergency situation, mechanisms, administrative bodies, security and defence sector, civil protection.*

УДК 351.751

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.26>

О. А. Сопіна

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ЧИННИК УДОСКОНАЛЕННЯ КОМУНІКАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розкрито сутність комунікацій у державному управлінні; висвітлено наукові підходи до комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості. Зазначено, що важливим чинником удосконалення комунікаційного механізму державного управління є оновлення концепції управління внутрішніми зв'язками із громадськістю, регулювання суспільної інформації та забезпечення постійного взаємозв'язку влади з громадянами. Обізнаність суспільства із сутністю соціально-економічних процесів, які відбуваються в державі, громадська активність виступають запорукою успіху модернізації країни, проведення державних реформ. Вказано на те, що зв'язки з громадськістю у системі державного управління розподіляються на внутрішні та зовнішні комунікації, причому зовнішні спрямовані на встановлення взаємодії органів державної влади з громадянами. Підкреслюється, що стратегія державної політики щодо управління зв'язками з громадськістю має будуватися на принципах відкритості та прозорості з метою своєчасного забезпечення суспільства важливою інформацією про діяльність органів державної влади. У сфері зв'язків з громадськістю в державному управлінні саме об'єктом виступає громадськість, на яку, власне, і спрямований вплив органів влади з метою формування в неї позитивної громадської думки. Акцентується увага на тому, що сучасні засоби комунікативної взаємодії, зокрема технології PR-комунікацій, стали ефективним управлінським інструментом. Наголошується на необхідності постійного прямого та зворотного зв'язку між органами влади і суспільством. Зв'язок держави та громадськості здійснюється через налагодження двосторонніх стосунків, взаємовигідного конструктивного діалогу, співробітництва, взаємодії влади і громадськості, їхньої спільної відповідальності.

Ключові слова: громадськість, державна політика, взаємодія, зв'язки з громадськістю, комунікації, комунікаційний механізм, комунікативна взаємодія, органи державної влади, публік рилейшнз, управління.

Постановка проблеми. Одним із важливих аспектів адміністративних трансформацій в Україні є оновлення концепції управління внутрішніми зв'язками із громадськістю як чинника вдосконалення комунікаційного механізму державного регулювання суспільної інформації та забезпечення постійного взаємозв'язку влади з громадянами.

В умовах розвитку громадянського суспільства актуалізується значення ефективної комунікації між органами державної влади та громадськістю. Обізнаність суспільства із сутністю соціально-економічних процесів, які відбуваються в державі, громадська активність виступають запорукою успіху модернізації кра-

їни, проведення державних реформ. Цим підкреслюється необхідність ефективних зв'язків держави з громадськістю, потреба в перманентному конструктивного діалозі між ними. Тому стратегія державної політики щодо управління зв'язками з громадськістю має будуватися на принципах відкритості та прозорості з метою своєчасного забезпечення суспільства важливою інформацією про діяльність органів державної влади. Розбудова України як демократичної європейської держави висуває на порядок денний питання відкритості та прозорості владних інституцій, рівноправного партнерства та залучення громадян до формування і реалізації державної та регіональної політики, оскільки їхня

активна участь у цьому процесі сприяє підвищенню ефективності державного управління та суспільної довіри до влади.

Проблемі зв'язків влади з громадськістю, використання інформації та комунікації, в тому числі в державному управлінні, присвятили наукові дослідження такі науковці, як Н. Агафонова (сутність зв'язків з громадськістю у системі публічного управління [1]), Л. Балабанова (теоретичні засади публік рилейшнз [2]), В. Водолазький (формування зв'язків із громадськістю в органах місцевого самоврядування [3]), Н. Драгомирецька (комунікативна діяльність у державному управлінні [5]), О. Коврига (взаємодія органів державної влади з громадськістю у системі державного управління України [6]), С. Колосок (зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління [7]), А. Кохан (державна комунікативна політика – механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні [9]), В. Моїсеєв (практика публік рилейшнз [12]), Г. Почепцов (стратегічні комунікації в політиці, бізнесі та державному управлінні [14]), І. Слісаренко (публік рилейшнз у системі комунікації та управління [15]), Д. Терещенко (організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади [16]), С. Тимофеев (зв'язки органів публічного управління з громадськістю як важливий елемент розбудови громадянського суспільства [17]), Л. Ткач (зв'язки з громадськістю як феномен управління інформаційними процесами [18]) та ін.

Мета статті – розкрити сутність комунікацій у державному управлінні; висвітлити наукові підходи до комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості.

Виклад основного матеріалу. В умовах розбудови демократичного суспільства й оновлення системи державного управління особливої актуальності набуває проблема комунікативних технологій як ефективного управлінського інструменту. Таким інструментом стали сучасні засоби комунікативної взаємодії, зокрема, технології PR-комунікацій, впровадження яких передбачає прямий та зворотний зв'язок між органами влади та суспільством.

Паблік рилейшнз – це «функція управління, що покликана оцінювати ставлення публіки, ідентифікувати політику і дії приватної особи або організації стосовно громадських інтересів і виконану програму діяльності, спрямовану на досягнення розуміння і сприйняття її масами» (В. Королько [8, с. 120]).

У цьому контексті доречно буде послуговуватися поняттям «публічна політика», яке «невід'ємно пов'язане з функціонуванням демократичної громадськості, це пов'язується із тим, що публічна політика забезпечує відкритість і прозорість дій влади та можливість громадян впливати на процеси розробки і впровадження державних рішень» (О. Шпортько [22, с. 93]).

Нам імponує думка О. Шпортька, який підкреслює, що «найважливішою умовою існування демократії є публічність політики, тобто гласність і відкритість будь-якої політичної дії, це зумовлене тим, що громадяни мають право знати про дії та наміри політичних сил, органів державної влади, вони повинні впливати на процеси створення і реалізації законів, якість роботи державного апарату, рівень освіченості і громадянської самосвідомості політиків, які приймають політичні рішення. Так вони можуть реалізувати задекларовану державою тезу про те, що український народ є господарем своєї країни» [22, с. 94].

Як справедливо стверджує В. Моїсеєв, управління в державній сфері безпосередньо пов'язується з інформаційною діяльністю, і від її якості залежить не лише ефективність керівництва державою, але і її безпека [12].

Управління – це процес щодо досягнення поставлених завдань, виконання основних функцій, покладених на зв'язки з громадськістю; це сукупність прийомів, способів управлінської діяльності на різних стадіях: з моменту передачі інформації, реакції аудиторії, рівня сприйняття, маніпулювання, навіювання, просто інформування [18, с. 66]. Іншими словами, йдеться про державно-управлінську комунікацію.

Державно-управлінську комунікацію розуміють як «процес передачі політичної інформації, завдяки якому вона циркулює

від однієї частини політичної системи до іншої та між політичною системою та соціальною системою... йде безперервний процес обміну інформацією між індивідами та групами на всіх рівнях» (Р. Шварценберг [21, с. 174]).

На думку німецького вченого К. Дойча, державно-управлінська комунікація є «нервовою системою державного управління, оскільки виступає визначальним фактором, зумовлюючим поведінку та діяльність людей у процесах формування та реалізації державної політики» [24, с. 69].

Як зазначає А. Кохан, «у сучасних умовах суспільного розвитку державно-управлінська комунікація є важливим інструментом демократизації процесів реалізації державної політики. У цьому напрямі особливої ваги набуває встановлення зворотного зв'язку з громадськістю, публічного діалогу, партнерських стосунків органів влади та інститутів громадянського суспільства, підвищення ефективності механізму залучення громадськості до розроблення та реалізації державної політики, налагодження системності у здійсненні політичних комунікацій, розробка Закону про державну комунікативну політику – питання першочергової ваги, від яких залежатимуть усі подальші дії влади» [9, с. 3].

Комунікаційна діяльність органів державної влади є ефективною, якщо «сприймається та відповідно реалізується громадськістю. Виконання або невиконання того чи іншого рішення залежить від його виконавців (влади) та участі громадськості у прийнятті рішення. Маємо такі принципи демократичного врядування, як: участь громадськості; прозорість; доступ до інформації та відповідальність» [5, с. 77]. Зв'язки з громадськістю, як зазначають дослідники (Л. Ткач, К. Прокоф'єва, А. Ходаковська), – це, безперечно, феномен сучасного суспільства, який на підставі високорозвинених інформаційно-комунікаційних технологій створює принципово нові можливості інформаційного контролю та впливу на суспільну свідомість [5, с. 67].

Як зауважує І. Слісаренко, зв'язки з громадськістю є «функцією управління,

яка передбачає виникнення й аналіз настроїв громадськості, гармонізацію політики організації чи особи із суспільними інтересами, сприяє реалізації програми дій, спрямованих на досягнення громадського розуміння та схвалення» [15, с. 95]. Зв'язки з громадськістю мають відчутний вплив на досягнення стратегічних цілей організації [23].

У системі органів публічної влади виокремлюють дві інформаційно-комунікативні системи: 1) внутрішню (комунікації, що забезпечують взаємодію суб'єктів різних рівнів управління, підрозділів, посадовців шляхом налагодження комунікаційних каналів у процесі особливих контактів, обміну документацією, функціонування електронних засобів зв'язку тощо); 2) зовнішню (комунікації місцевих органів влади з органами влади, в підпорядкуванні яких вони перебувають, наприклад, для районних держадміністрацій – обласні держадміністрації, для облдержадміністрацій – виконавчі органи центрального рівня, а також різні групи громадськості) (А. Мельник, А. Васіна, Н. Кривокульська [11]).

Система управління інформаційно-комунікаційною діяльністю органів публічної влади складається з безпосередньо органів управління на місцях та опосередковано – громадськості (населення, бізнесових структур, громадських організацій, соціальних груп, здатних суттєво впливати на процес прийняття управлінських рішень) [16].

На думку Н. Пономарьова, «комунікації органів влади – це в певному сенсі кінцева ланка в ланцюжку безперервних політичних комунікацій. Політичний суб'єкт, який ще не завоював владу, проводить безперервну політичну кампанію, яка з наближенням виборів плавно переходить у передвиборну кампанію, з офіційної дати їх початку – у виборчу кампанію, а після завоювання влади перетворюється на комунікації органу влади. Підвищення інформаційно-комунікаційної результативності публічної влади стало таким же важливим, як поліпшення її регулюючої діяльності» [13, с. 27].

Як стверджує Н. Агафонова, «в управлінській моделі стратегія зв'язків з громадськістю ґрунтується на рівноправних

партнерських відносинах держави і суспільства. Під час партнерського діалогу, в якому домінує інтерес громадянського суспільства, відбувається трансформація громадської думки (об'єкта взаємодії). Така модель поширена у демократичних державах з розвинутим громадянським суспільством» [1, с. 24].

У сфері зв'язків з громадськістю в державному управлінні саме об'єктом виступає громадськість, на яку, власне, і спрямований вплив органів влади з метою формування в неї позитивної громадської думки.

На думку В. Водолазького, «найефективніший вплив на громадську думку в плані підвищення авторитету місцевої влади справляють такі форми PR, які здатні забезпечити збалансований двосторонній комунікаційний процес. Серед них певного значення набувають проведення дискусій і врахування громадської думки городян під час розробки й прийняття бюджету, вивчення громадської думки та зважання на неї в процесі ухвалення муніципальними органами найважливіших організаційних рішень тощо» [3, с. 10].

Зв'язки з громадськістю у системі державного управління розподіляються на внутрішні та зовнішні комунікації, причому зовнішні спрямовані на встановлення взаємодії органів державної влади з громадянами.

Внутрішні та зовнішні зв'язки системи державного управління утворюють основу комунікативної мережі, «яка проявляється:

1) у межах діяльності органів виконавчої влади, а саме:

– у ході реалізації їхніх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального та ін.) середовища;

– у ході виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, при тому, що власне виконавчій владі ці повноваження первісно не належать;

– у ході керівництва вищими органами виконавчої влади діяльністю нижчих органів;

– у ході керівництва роботою державних службовців всередині апарату кожного органу виконавчої влади;

2) поза межами діяльності органів виконавчої влади, а саме:

– всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади – з боку їх керівників щодо інших службовців (наприклад, в апаратах парламенту, судів, органів прокуратури тощо);

– всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу;

– з боку тих чи інших уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;

– з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворюваних державними органами (наприклад, Президентом України), частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів, посадових осіб» [4, с. 15].

Дослідниці Л. Балабанова і К. Савельєва [2] виокремили такі групи інструментів публік рилейшнз у контексті державного управління: «1) інструменти опосередкованого масового інформування – прес-релізи, прес-анонси, факт-листи, статті, коментарі тощо (зазначені інструменти мають особливо велике значення з погляду застосування їх під час контакту із засобами масової інформації); 2) публічні виступи й щорічні звіти; 3) спеціальні заходи (брифінги, конференції, прийоми, презентації, дні відкритих дверей, семінари, круглі столи тощо); 4) інструменти підтримки (виставки, ведення блогів, ведення сторінок у соціальних мережах, інтерактивність вебсайту тощо); 5) інструменти внутрішньої спрямованості (листки новин, інформаційні бюлетені, інформаційні стенди, оголошення, зустрічі (наради) з керівництвом тощо)» [2, с. 88].

У системі державного управління функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю, опосередковане мережею Інтернет, спрямовується на «інформаційне наповнення» віртуального простору відомостями про діяльність влади. Така обов'язкова риса електронного каналу взаємодії, як діалогова інтерактивність, що забезпечує двосторонність взаємодії, помітно не врахована. Хоча можливість добровільної

реєстрації відвідувачів для забезпечення ведення статистики відвідувань та підтримки функції зворотного зв'язку на офіційних вебсайтах органів державної влади присутня. Проте проведення вебконференцій, вебфорумів, діалогів представників влади і громадськості в режимі онлайн поки що перебуває на досить низькому рівні, що є суттєвим недоліком функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю, адже електронна взаємодія, опосередкована мережею Інтернет, не може зводитись до викладу інформації про результати діяльності органів державної влади [10, с. 88].

Поступово в процесі активної взаємодії між органом влади та громадськістю остання може перетворюватися на суб'єкт у межах зворотного зв'язку. Загалом же суб'єктом PR-відносин між державою та громадськістю є органи державної влади й місцевого самоврядування.

Учені виокремлюють два види суб'єктів у сфері зв'язків з громадськістю: окрему особу (пресекретаря) і спеціально утворені для здійснення публік рилейшнз підрозділи – пресслужби (Ф. Шарков [20, с. 20]).

Як зазначає С. Колосок, зв'язки з громадськістю – це «постійний комунікативно-психологічний прямий та зворотний контакт органів управління будь-якої системи з громадськістю з метою створення, формування та функціонування позитивного іміджу управління, що впливає на виникнення сприятливого середовища для взаємодії обох сторін» [7, с. 7].

На думку О. Ковриги, «прозорість влади є однією з основних засад функціонування правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні та здійсненні державної політики, її вплив на всі етапи процесу прийняття державних рішень, а також відкритий доступ до повної об'єктивної та достовірної інформації, якою володіють органи влади (публічної інформації). Від якості інформування громадськості про діяльність органів влади залежить, власне, її ефективність» [6, с. 111–112].

Висновки. Отже, зв'язок держави та громадськості здійснюється через налагодження двосторонніх стосунків, вза-

емовігідного конструктивного діалогу, співробітництва, взаємодії влади і громадськості, їхньої спільної відповідальності. Такий взаємозв'язок сприяє відкритому і прозорому інформуванню суспільства органами державної влади про свою діяльність, а також безпосередньому залученню громадськості до участі в розробці та прийнятті державно-управлінських рішень та реалізації державної політики.

Список використаної літератури:

1. Агафонова Н.О. Сутність зв'язків з громадськістю у системі публічного управління. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2018. № 1. С. 10–31.
2. Балабанова Л.В., Савельєва К.В. Паблік рилейшнз : навчальний посібник. Київ : Професіонал, 2008. 528 с.
3. Водолазький В.А. Формування зв'язків із громадськістю в органах місцевого самоврядування: соціологічний аналіз моделей : автореф. дис. ... канд. соціол. наук : 22.00.03. Київ, 2003. 16 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
5. Драгомирецька Н.М., Кандагура К.С., Букач А.В. Комунікативна діяльність у державному управлінні : навчальний посібник. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 180 с.
6. Коврига О.С. Взаємодія органів державної влади з громадськістю в системі державного управління України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. № 2. 4 Том 31 (70). С. 109–114.
7. Колосок С.В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Одеса, 2003. 204 с.
8. Королько В.Г. Основы паблік рилейшнз. Киев : Ваклер; Москва : Рефл-бук, 2000. 528 с.
9. Кохан А.І. Державна комунікативна політика – механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні. *Вісник НАДУ «Державне управління: теорія та практика»*. 2011. № 1. С. 2–8.
10. Малаш С.М. Аналіз взаємодії з громадськістю органів виконавчої влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 19. С. 87–89.
11. Мельник А.Ф., Васіна А.Ю., Кривокульська Н.М. Менеджмент державних уста-

- нов і організацій / за ред. А.Ф. Мельник. Київ : ВД «Професіонал», 2006 р. 464 с.
12. Моисеев В.А. Паблік рилейшинз : теория и практика. Киев : АИРА, 1999. 376 с.
 13. Пономарев Н.Ф. Информационная политика органа власти: пропаганда, антипропаганда, контрпропаганда. Пермь : изд-во Перм. гос. техн. ун-та, 2007. 185 с.
 14. Почепцов Г.Г. Стратегические коммуникации. Стратегические коммуникации в политике, бизнесе и государственном управлении. Киев : Альтерпрес, 2008. 224 с.
 15. Слісаренко І.Ю. Паблік рилейшнз у системі комунікації та управління. Київ : МАУП, 2001. 104 с.
 16. Терещенко Д.А. Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади : дис. ... канд. наук з державного управління : 25.00.02. Харків, 2009. 207 с.
 17. Тимофеев С.П., Кириленко О.В. Зв'язки органів публічного управління з громадськістю як важливий елемент розбудови громадянського суспільства. *Наукові праці. Серія: Державне управління*. 2017. Т. 305. № 293. С. 61–66.
 18. Ткач Л.М., Прокоф'єва К.А., Ходаковська А.Ю. Зв'язки з громадськістю як феномен управління інформаційними процесами. *Вісник Придніпровської державної академії будівництва та архітектури*, 2016. № 6 (219). С. 62–68.
 19. Хохлова Е.А. Коммуникационные процессы в современном социокультурном пространстве : автореф. дис. ... канд. филос. наук : 09.00.11. Ставрополь, 2006. 26 с.
 20. Шарков Ф.И. Паблік рилейшнз. Москва : Дашков и К, 2013. 332 с.
 21. Шварценберг Р.Ж. Политическая социология: В 3 ч. Ч. 1. Москва, 1992. 180 с.
 22. Шпортько О. Поле публічної політики. *Політичний менеджмент*. 2010. № 5 (44). С. 90–96.
 23. Communicating Public Relations' Value: Business Value and Public Good are Essence of PR Today. *Public Relations Society of America*. URL: https://www.prsa.org/Intelligence/BusinessCase/Communicating_Public_Relations_Value#.VnLC9NKLTIU.
 24. Deutsch K.W. The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control. London : Free Press of Glencoe. 2003. 316 p.

Sopina O. Relations with the public as a factor of improving the communication mechanism of public administration

The article reveals the essence of communications in public administration; highlights scientific approaches to communicative interaction between public authorities and the public. It is noted that an important factor in improving the communication mechanism of public administration is to update the concept of managing internal public relations, regulating public information and ensuring constant communication between the government and citizens.

The awareness of society with the essence of socio-economic processes taking place in the state, social activity is the key to the success of modernization of the country, the implementation of state reforms. It is pointed out that public relations in the system of public administration is divided into internal and external communications, and external aimed at establishing the interaction of public authorities with citizens. It is emphasized that the strategy of public policy on public relations management should be based on the principles of openness and transparency in order to provide the public with important information about the activities of public authorities. In the field of public relations in public administration, the object is the public, which, in fact, is the influence of the authorities in order to form a positive public opinion. Emphasis is placed on the fact that modern means of communicative interaction, in particular PR-communication technologies have become an effective management tool. The need for constant direct and feedback between the authorities and society is emphasized. Communication between the state and the public is carried out through the establishment of bilateral relations, mutually beneficial constructive dialogue, cooperation, interaction between government and the public, their joint responsibility.

Key words: public, public policy, interaction, public relations, communications, communication mechanism, communicative interaction, public authorities, public relations, management.

УДК 351.321+316.334.3

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.27>

В. С. Хмелюк

аспірант кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Інституту адміністрування та післядипломної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

Н. Ю. Подольчак

доктор економічних наук,
завідувач кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Інституту адміністрування та післядипломної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

В. Я. Карковська

доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Інституту адміністрування та післядипломної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

ПОЛІТИЧНЕ ЛІДЕРСТВО В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ

Стаття присвячена висвітленню інституційних аспектів політичного лідерства в системі державного управління. Систематизовано авторів досліджень політичного лідерства і виокремлено основні напрями наукових студій із цієї теми. Розкрито зміст поняття політичного лідерства. Зміст політичного лідерства формують психологічні якості особистості лідера, історичний період його діяльності, соціокультурні умови розвитку, розстановка політичних сил, вплив різних соціальних груп і система інституційних правил. Встановлено закономірність персоніфікації сучасного політичного лідерства. Проаналізовано основні умови, які впливають на специфіку політичного лідерства в різних державах. Визначено чинники ефективності управлінської діяльності політичного лідера (особистісні характеристики лідера, стратегію політичної поведінки, особливості політичної системи та поточну політичну ситуацію). Уточнено зміст поняття інституту. З'ясовано особливості впливу основних формалізованих інститутів на політичне лідерство (типу політичного режиму, форми політичного устрою та виду партійної системи). Визначено характер впливу окремих неформальних інститутів на політичне лідерство. Розкрито функціональне призначення оточення політичного лідера. Виокремлено основні елементи оточення політичного лідера. Охарактеризовано найближче, адміністративне та специфічне оточення політичного лідера. Розкрито мікрополітичні механізми формування урядових стратегій. Визначено роль оточення політичного лідера у формуванні державно-управлінських процесів. З'ясовано, що в державному управлінні спрямованість політичного лідерства визначається не лише суспільним благом, але й інтересами обмеженого кола осіб, які входять до складу оточення політичного лідера. Запропонована аналітична конструкція, що дає можливість більш глибокого розкриття сутності державної політики.

Ключові слова: політичне лідерство, політичний лідер, державне управління, інститут, неформальний інститут, оточення політичного лідера.

Постановка проблеми. Протягом усієї історії людства політичне лідерство відіграло одну із ключових ролей у формуванні управлінських процесів. У сучасному світі його вплив на суспільний розвиток зростає

за рахунок посилення віртуалізації та персоніфікації політичного простору [6, с. 12], що викликані цифровою революцією останніх десятиліть. Персоніфікація як тенденція сучасного політичного лідерства – ознака,

зокрема, закономірного функціонування цього феномену, зумовлена у своєму впливі на політичну поведінку соціальних груп не його внутрішніми змінами, а залежністю від ступеня проникнення ЗМІ у приватне життя громадян. Специфіка її прояву полягає в персоналізації політичного продукту лідера як затребуваного вирішення суспільної проблеми, його сприйнятті як загального блага, досягнення якого здійснюється через персоніфікацію образу лідера, його політики та влади.

Зміст і функціонування політичного лідерства зумовлені сукупністю цілої низки чинників, таких як: психологічні якості особистості того чи того лідера, історичний період і культурна канва розвитку суспільства, в якому він діє, розстановка політичних сил і вплив фінансових груп, система інституційних норм, що [не]дозволяють лідеру повною мірою втілювати в життя задумані (бажані) ідеї та передвиборчі обіцянки тощо. Що стосується впливу політичних інститутів на діяльність лідерів, то до цієї тематики дослідження варто підходити особливо уважно за умов транзитивних країн. Навіть у державах, у яких процес демократизації не завершений, політична діяльність лідерів на практиці виходить за межі правових норм і приписів. Конкретний вибір засобів і методів, а також стиль державного управління політичного лідера багато в чому залежать від його найближчого оточення, неформальних інститутів, які склалися у владі, та від непублічних практик, що подекуди межують із законністю прийняття управлінських рішень. Екстраполюючи теоретичні узагальнення ролі взаємодії інститутів і лідерства на вітчизняну політичну практику, розуміємо реальний механізм і логіку прийняття політичних рішень на вищому щаблі системи державного управління [3, с. 43–46].

Процес лідерства завжди здійснюється в інституційних рамках, які накладають на нього певні обмеження, а також спонукають будь-яких політичних лідерів і послідовників до поведінки певного типу. Інституційний контекст виступає як рівнозначний психологічному та соціокультурному чинникам впливу на політичне лідерство. Він впливає на ефективність лідерства та на прогнозованість поведінки політичних лідерів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідники політичного лідерства традиційно фокусують свою увагу на вивченні психологічних детермінант діяльності лідерів і їх послідовників [1; 7]. В останні десятиліття дедалі більшу увагу вчені стали приділяти аналізу соціокультурних чинників, які регулюють процес політичного лідерства [8; 9]. Крім того, досі залишаються актуальними класичні теорії лідерства: теорія рис, функціональна теорія, ситуативна теорія. Вони описані у більшості підручників і навіть у публіцистичній літературі. Дещо менше відомими є такі концепції, як теорія взаємодії-очікування (Дж. Гемфілд і Дж. Гоманс), «мотиваційна теорія» (Б. Басьо, Р. Гау), теорія «цільової поведінки» М. Еванса, теорія «посилення очікувань» (Р. Стогділл); «гуманістичні» теорії лідерства (С. Аргіріс, Р. Блайк, Р. Лікерт, Д. Мак-Грегор і Дж. Моутон); теорії обміну (Г. Келлі, Дж. Марч, Г. Саймон та ін.); мотиваційні теорії лідерства (А. Маслоу, В. Стоун). Останнім часом активно розвивається тема емоційного лідерства (Р. Бояціс, Д. Гоулман, Е. Маккі), стилів лідерства (І. Адізес).

Сутнісне наповнення й інституційний аспект політичного лідерства вивчали багато політологів, істориків, соціологів, філософів і теоретиків управління. Серед них варто відзначити насамперед Ж. Блонделя, Е. Богардуса, М. Вебера, Ф. Гальтона, Т. Гілтона, А. Голдіера, Р. Соґділла й ін. Основні питання становлення та функціонування політичних лідерів у контексті державного управління досліджуються такими вітчизняними фахівцями, як Н. Гончарук, Л. Гонюкова, В. Гошовська, І. Григорчак, О. Крюков, Л. Пашко, Т. Підлісна, Н. Попадюк, Л. Приходченко, О. Пухкал, Н. Селютіна С. Серьогін, І. Сурай, С. Телешун та ін.

Проте у більшості досліджень, присвячених проблематиці політичного лідерства, недостатньо приділяється увага політико-інституційним рамкам його функціонування. Здійснити комплексний аналіз цього чинника вкрай важливо, оскільки, як показали останні дослідження, у розвитку політичного лідерства, взятому в широкому історичному контексті, простежується поки недооцінена детермінанта об'єктивних і

ситуаційних обставин над особистісно-психологічними [11, с. 84].

Метою статті є визначення інституційних чинників впливу на функціонування політичного лідерства як складової частини державного управління.

Виклад основного матеріалу. Ефективність управлінської діяльності політичного лідера визначається багатьма чинниками – його особистісними якостями, стратегією політичної поведінки, особливостями політичної системи, поточною політичною ситуацією та ін. Багато що залежить від здатності політичного лідера організувати взаємодію з різними політичними та соціальними інститутами, оскільки для досягнення поставлених цілей йому необхідно спиратися на політичні партії, державні органи, бюрократичний апарат, ЗМІ, групи інтересів і т. ін. Ключову роль відіграє вміння політичного лідера використовувати ті ресурси, якими він володіє, – владні, матеріальні, фінансові, людські, інформаційні тощо. Для досягнення цілей, окрім юридично визначених (формалізованих), також широко використовуються і неформальні інститути.

У дослідженні поняття «інститут» розумітиметься відповідно до широковживаної інтерпретації як стійка формалізована або неформальна система відносин суб'єктів у процесі державного управління (формування і реалізації державних політик) [4, с. 7]. Політичне лідерство можна визначити як механізм здійснення політичної влади, в основі якого лежать відносини взаємовпливу між лідером, який виражає інтереси і потреби суспільства, та послідовниками, котрі делегують йому свої повноваження для здійснення представництва і реалізації їх інтересів. У процесі цієї взаємодії за допомогою різноманітних механізмів політичної влади здійснюється процес управління суспільством.

Серед політичних інститутів традиційно виокремлюють як різноманітні організації й установи, що виконують політико-адміністративні функції, так і стійкі традиції, принципи, правила, ритуали та норми політичної поведінки, які характеризують стан політичної системи суспільства і здійснюються в її рамках політичних практик. Всі ці чинники у своїй сукупності зумовлю-

ють, з одного боку, провідну модель політичного рекрутування лідерів, а з іншого – стилістику їх діяльності у рамках певних політичних статусів і ролей.

Виходячи з цього, можна виокремити кілька груп інституційних чинників політичного лідерства державного управління. Насамперед слід вказати специфічні характеристики політичного режиму (систему засобів і методів, за допомогою яких здійснюється політична влада в державі). Політичний лідер природним чином вбирає і проявляє у своїй практиці його особливості. Очевидно, що недемократичний і демократичний режими створюють абсолютно різні домінуючі моделі політичного лідерства, що стосуються обсягу владних повноважень лідерів, їх політичної відповідальності, публічного дискурсу, особливостей персоналізації та персоніфікації політичними лідерами влади тощо.

Різні форми демократичного режиму детермінують іманентно властиві саме їм зміст і тип політичного лідерства. Політичному лідерству притаманний високий ступінь симетричності, тобто важливим його аспектом є активна роль послідовників, завдяки якій останні у взаємодії з політичним лідером трансформуються з об'єкта у суб'єкт. З іншого боку, спостерігається добровільність надання підтримки конкретного політичного лідера послідовниками та визнання його легітимного авторитету. Активно впливаючи один на одного, політичний лідер і послідовники створюють конкретний прояв і конкретну стилістику політичного лідерства, у якому переплаваються в нову цілісність мотиви, цінності та дії, які спочатку існують окремо.

Політичному лідерству в рамках демократичного режиму притаманні й інші ознаки: а) повага до правових процедур, особливо, виборчих, в рамках яких політичні лідери можуть обіймати легальну владну позицію; б) наявність відкритої інформації щодо поглядів, поведінки та стратегії лідерів; в) відкрита конкуренція між ними (політичний плюралізм); г) політичним лідерам відведена роль осіб, відповідальних за артикуляцію й агрегацію потреб та інтересів своїх послідовників; д) очевидні обмежені владні повноваження і політична та правова відповідальність лідерів та ін.

На зміст і якість політичного лідерства істотно впливають також форма та конкретний різновид державного правління (у контексті цього дослідження автора цікавлять передусім республіканські форми) – парламентська, президентська, суперпрезидентська, змішана й ін. У політико-адміністративному та правовому відношенні форма державного правління визначає як обсяги влади президента та прем'єра, так і способи її легітимізації. Встановлена форма державного правління впливає в різних соціально-політичних контекстах на різні моделі політичного лідерства. Відомий польський дослідник демократизаційних процесів у державах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) Єжи Вятр підкреслює, що в тих посткомуністичних країнах, у яких після краху комунізму утвердився президентський устрій, він призвів до численних політичних криз, пов'язаних із прагненням президента посилити свою владу [2, с. 25–31]. Цієї позиції дотримується й український політолог Марія Карамзіна, відзначаючи, що президенти «в пострадянських державах здебільшого перетворилися на своєрідних – модифікованих (обраних) – монархів-глав держав», які «начебто стоять поруч із виконавчою, законодавчою та судовою владою, а в реальності перетворюються на владу над ними» [5, с. 103–104].

На функціонування політичного лідерства суттєво впливає тип партійної системи. Сьогодні політичним лідером стає насамперед той, хто зміг підкорити партійний апарат, домогтися партійної більшості та чия партія здобула політичну перемогу на чергових виборах. Через традиційно велику роль партій у політичному процесі країни майбутнє політичного лідерства багато в чому залежить від ефективності партійної політики, від успіхів або невдач на виборах, підтримки партією того чи іншого політика, відносин із партійним апаратом.

Що стосується специфіки протікання відповідних процесів у посткомуністичних країнах, то, як пише чеський професор політології Віт Глоушек, політика партій у країнах ЦСЄ є хорошим прикладом як тенденції централізації внутрішньопартійного прийняття рішень, так і підтримки кандидатів сильних особистостей у ролі партій-

них лідерів. Цей тренд спостерігається в усіх основних сферах діяльності партій: у виборчих кампаніях, у внутрішній організації партій, в урядовій політиці [10].

Проаналізувавши партійні системи країн ЦСЄ, можна дійти висновку, що, з одного боку, важливою стає роль політичного лідера в більш традиційних партіях; з іншого – існує процес під назвою «президентіалізація». Його сутність полягає у зростанні влади й автономії політичних лідерів у сферах виконавчої влади та в діяльності політичних партій. Виборчий процес стає більш лідероцентристським. Це помітно на прикладі появи нових «партій протесту». Вони концентруються навколо сильних особистостей, котрі часто не роблять спроб встановити та підтримувати більш складну внутрішньопартійну організацію [10].

Провідна роль у системі вітчизняного політичного лідерства належить президенту. Хоч у Конституції України ніде не прописано конкретизацію виду республіканської форми правління (ст. 5), після 2014 р. в експертному середовищі загальноприйнято вважати її парламентсько-президентською республікою. Втім, реальна політична практика демонструє, що вирішальний вплив на формування уряду та на призначення прем'єр-міністра України традиційно здійснює президент. Цей факт лише підтверджує слабкість вітчизняних формально-демократичних інститутів і впливовість неформальних. Ще більше це підтверджує аналіз впливу оточення президента як політичного лідера на прийняття управлінських рішень у державі.

Джерелом утворення структури, що оточує президента, є впорядкування політичним лідером особистих і професійних відносин із різними сегментами правлячої еліти. Якщо, наприклад, його зв'язки із суспільством переважно вибудовуються через механізми представництва, то всередині правлячої верстви, яка оточує політичного лідера, відносини між її різними сегментами здебільшого налагоджуються відповідно до мережевого принципу, що відбиває зацікавленість різних груп інтересів, які володіють вагомими ресурсами, у вирішенні тих чи тих державних завдань.

Внаслідок цього формування оточення політичного лідера відбувається шляхом

упорядкування та структуризації відносин лідера як із представниками різних інститутів, так і з окремими гравцями та мережевими коаліціями, що обслуговують його формальні й неформальні зв'язки. І хоча внутрішні комунікації політичного лідера з тими чи тими групами правлячого класу мають неідентичні механізми згуртування, тим не менш, у підсумку всі вони утворюють певну цілісність, що володіє особливим політико-адміністративним статусом. За рахунок цієї структури політичний лідер зміцнює і водночас диференціює свій управлінський функціонал відповідно до особливих завдань у державному управлінні.

Перетворюючись на особливий механізм вироблення та імплементації ініційованих політичним лідером рішень, така структура компенсує недоліки та слабкості публічних інститутів влади, водночас збільшуючи автономність його персональних дій і надаючи йому широкі можливості для подолання адміністративних бар'єрів, а також задля конструювання нових політичних відносин та інститутів. Утім, використовуючи можливості свого оточення, політичний лідер нерідко компенсує недолік доказів і аргументації при виборі стратегічних цілей своїми вольовими діями. За допомогою такої структури він сам стає здатним блокувати активність навіть офіційних органів влади, які протистоять просуванню його стратегії.

Внаслідок цілої низки причин, таких як дефіцит інформації про неформальні зв'язки політичного лідера, наявність питань, що вирішуються у державі в конфіденційному порядку й ін., що виключають однозначні висновки про латентні мережі правлячої еліти, можна лише гіпотетично окреслити ті утворення, які, втім, підтверджуються повсякденною практикою, що входять у президентське оточення. Змістовно до таких компонентів можна віднести:

– найближче оточення політичного лідера (довірених осіб, помічників, радників, привілейованих експертів, а також допущених до прийняття рішень представників найбільш ресурсних груп суспільства, чия присутність відображає неможливість ігнорування позицій впливових угруповань правлячого класу, пов'язаних із ключовими напрямками діяльності державного управління);

– адміністративне оточення (ключових держадміністраторів, із якими політичний лідер за будь-яких обставин змушений підтримувати ділові комунікації, – прем'єр-міністра, віце-прем'єрів, міністрів, політичних менеджерів та ін.);

– специфічне оточення (осіб, котрі оточують політичного лідера або у зв'язку зі здійсненням окремих конкретних цілей, або через особисті відносини, куди можуть входити представники різних професійних спільнот, з якими обговорюються окремі аспекти конкретної проблеми, що потребує вирішення, а також особисті друзі, родичі, знаменитості, з якими склалися стійкі особисті взаємини).

Таким чином, сукупність «оточень» президента-лідера формує певну політико-адміністративну цілісність, яка одночасно вибудовує і відносини цього вузького прошарку еліти з іншими частинами правлячого класу та із суспільством, і з офіційними органами управління. Іншими словами, оточення політичного лідера консолідує правлячу еліту в її вертикальному та горизонтальному вимірах та інтегрує настільки, наскільки це необхідно для досягнення належного рівня легітимації управлінської верхівки та здійснення управління суспільством.

Висновки і пропозиції. Отже, системний аналіз інституційного виміру політичного лідерства в державному управлінні дозволяє розкрити вплив на нього формальних і неформальних інститутів. Крім цього, виокремлення інституційних чинників лідерства сприяє глибшому розумінню багатогранної сутності механізму державного управління на мікрорівні прийняття політичних рішень владною верхівкою. Оточення політичного лідера вирівнює різні типи політичних систем, оцінюючи спрямованість правлячого елементу державного управління не відповідно до критерію ефективності представницьких механізмів, а з позиції інтересів обмеженого кола осіб, які входять до його складу. Ігноруючи формальний поділ адміністративної та політичної форм організації державної влади, лідерське оточення демонструє, що формальні політичні інститути у кращому разі створюють передумови формування державної політики. Водночас

ця структура істотно знижує ризики одностороннього використання політичним лідером своїх управлінських можливостей. Загалом саме оточення політичного лідера визначає рівень підзвітності влади суспільству, ступінь ефективності механізмів представництва, а також уособлює моральну відповідальність еліт.

Список використаної літератури:

1. Ведерніков М.Д., Чернушкіна О.О., Мантур-Чубата О.С. Лідерство як фактор реалізації стратегії управління людськими ресурсами: зарубіжний досвід. *Причорноморські економічні студії*. 2018. № 30 (2). С. 24–28.
2. Вятр Е. Новый авторитаризм: кризис или конец либеральной демократии? *Журн. Белор. гос. ун-та. Социология*. 2019. № 3. С. 25–31.
3. Гапоненко В.А. Інститут політичного лідерства як передумова демократизації політичної системи України. *Наук. часопис НПУ ім. М.П. Драгоманова : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2020. Вип. 28. С. 42–47.
4. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.
5. Кармазіна М.С. Президентство: український варіант / НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І.Ф. Кураса. Київ : Бланк-Прес, 2007. 365 с.
6. Лисюк А.І. Соціокультурна детермінація політичного лідерства: зміст, способи, еволюція : автореф. дис. ... докт. політ. наук : 23.00.02 ; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. Чернівці, 2010. 36 с.
7. Морарь М.В., Назарук Ю.С. Політичний портрет сучасного партійного лідера: теоретико-методологічний аспект. *Грані*. 2016. № 6. С. 12–19.
8. Розумний М.М. Проблема лідерства в українському національному проекті. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 3. С. 149–155.
9. Філіпчук Г. Соціокультурне середовище і лідерство. *Лідер. Еліта. Суспільство. Leader. Elite. Society*. 2017. № 1. С. 83–95.
10. Hloušek, Vit. Two Types of Presidentialization in the Party Politics of Central Eastern Europe. *Italian Political Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*. 2015. № 45 (3). P. 277–299. URL: https://www.researchgate.net/publication/283697520_Two_types_of_presidentialization_in_the_party_politics_of_Central_Eastern_Europe.
11. Rotberg, Robert I. Transformative Political Leadership: Making a Difference in the Developing World. Chicago, IL: The University of Chicago, 2012.

Khmelnyuk V., Podolchak N., Karkovska V. Political leadership in public administration: institutional aspects

The article covers institutional aspects of political leadership in public administration system. The authors of political leadership researches are systematized and the main courses of scientific studies on this topic are highlighted. The meaning of the concept of political leadership is revealed. The content of political leadership is formed by the psychological qualities of the leader's personality, the historical period of his activity, socio-cultural conditions of development, the alignment of political forces, the influence of different social groups and the system of institutional rules. The main conditions influencing the specifics of political leadership in different countries are analyzed. Various factors of the of the political leader's administrative activity efficiency are defined. The peculiarities of the influence of the main formalized institutions on political leadership, such as a type of political regime, form of political system and type of party system, etc. are clarified. The role of some informal institutions in political leadership is determined. The functional purpose of the political leader's environment is described. The main elements of the political leader's environment are highlighted. The closest, administrative and specific environment of the political leader is described. The micropolitical mechanisms of government strategies formation are revealed. The role of the political leader's environment in the formation of public administration processes is determined. It was found that the direction of political leadership in public administration is determined not only by the public good, but also by the interests of a limited number of people who are part of the environment of a political leader. An analytical construction, that allows for a deeper disclosure of the essence of public policy, is proposed.

Key words: political leadership, political leader, public administration, institute, informal institute, political leader's environment.

УДК 336.71

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.28>

О. І. Целуйко

здобувач

Державного університету інфраструктури та технологій

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКОВОЇ КАПІТАЛІЗАЦІЇ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ

Визначено, що сучасна роль злиття/поглинання в реалізації окремих стратегій сучасного комерційного банку представлено нами такою схемою. Вона також характеризує комплекс взаємовідносин, що виникають при прагненні банку збільшити вартість акціонерного капіталу, так само як і зв'язок між основними стратегічними напрямками розвитку банків, що реалізуються за допомогою злиття / поглинання. Стратегічні аспекти є зазвичай основними для прийняття управлінських рішень про злиття і поглинання. У числі останніх були виділені п'ять ключових категорій для злиттів і поглинань: фінансові показники, сполучуваність корпоративних культур, сполучуваність продуктових рядів і структури присутності на ринку, сумісність інформаційних і управлінських систем, аспекти державного регулювання. Зазначено, що для України, яка інтегрується в міжнародне співтовариство, формування стійкої банківської системи стає пріоритетним завданням. Одним із основних механізмів забезпечення безпеки банківської системи України на сучасному етапі інтеграції у світове господарство є концентрація банківського капіталу за допомогою злиття і поглинання. Цей механізм у банківській сфері має свою специфіку, яка відрізняє їх, наприклад, від злиття і поглинань промислових підприємств. Насамперед слід зазначити, що у банківській сфері не існує вертикальних об'єднань, характерних для виробничої сфери. Це і зрозуміло, бо вертикальні злиття – це об'єднання компаній різних галузей, пов'язаних технологічним процесом виробництва готового продукту, тобто розширення компанії-покупцем своєї діяльності або на попередні виробничі стадії, до джерел сировини або на наступні – до кінцевого споживача. Найбільш часто вертикальні злиття зустрічаються у гірничодобувній, металургійній, машинобудівній промисловості. Якщо порівнювати український і західний ринки банківських злиттів і поглинань, то можна зробити висновок про те, що форми і способи об'єднань у західних країнах набагато різноманітніші. Це пов'язано багато в чому з тим, що в Україні процес активізації подібних процесів триває відносно короткий період. До того ж, незважаючи на позитивні тенденції в розвитку банківського сектора, існує ще багато перешкод на шляху до підвищення рівня капіталізації банківської системи України шляхом злиття і поглинань.

Ключові слова: механізми, державне регулювання, стратегія, управлінські рішення, міжнародне співтовариство, банківський капітал.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження зумовлена сучасним проникненням банку в нову сферу діяльності за допомогою придбання вже наявного банку, пов'язане з меншим ризиком неворотних втрат порівняно зі створенням нового банку або підрозділу. У разі невдачі існує можливість продати раніше придбану структуру і, таким чином, хоча би частково компенсувати витрати. Додатковою перевагою є можливість поетапного придбання банку, коли етапу повного злиття / поглинання передують етап стра-

тегічного альянсу. У цьому разі у банку є можливість поступово освоїти нову сферу діяльності і – за несприятливого розвитку подій – виходу з неї на ранньому етапі, без істотних втрат. Така схема злиттів якраз характерна для європейських банків.

Порівняно об'єктивну оцінку результатам банківських злиттів дають котирування фондового ринку. Фахівці вважають, що, якщо ринкова капіталізація об'єднаної структури зростає порівняно з вартістю організацій, які злилися, то об'єднання характеризувалося позитив-

ною синергією, але метод котирування фондового ринку, що вважається найбільш простим і наочним методом, не може бути повною мірою використаний в Україні, оскільки приблизно три п'ятих вітчизняних банків за формою своєї організації є пайовими. Навіть цінні папери переважної більшості акціонерних банків ніколи і ніде не котирувалися. Тому критерії ефективності кожної конкретної угоди, пов'язаної зі злиттям, визначити важко.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню та дослідженню особливостей розвитку державного регулювання банківськими системами України присвячені роботи багатьох вітчизняних науковців, зокрема Т. Богдан, О. Барановського, Г. Бортнікова, В. Довгань, В. Коваленко, Л. Конопатської, І. Кравченко, І. Лютого, Д. Полозенко, С. Реверчука, В. Рисіна, А. Єпіфанова, Є. Майовець, К. Івченко, Л. Примостка, Л. Перехрест, К. Черкашиної та ін. Проте недостатньо вивченими залишаються питання щодо механізмів державного регулювання ринкової капіталізації банківської системи.

Мета статті полягає у дослідженні особливості механізмів державного регулювання ринкової капіталізації банківської системи.

Виклад основного матеріалу. У міжнародній банківській практиці можна знайти приклади, що підтверджують актуальність для банків всіх перерахованих вище стратегій і вигідність їх реалізації за допомогою злиття / поглинання.

Сучасна роль злиття / поглинання в реалізації окремих стратегій сучасного комерційного банку представлено нами на такою схемою. Вона також характеризує комплекс взаємовідносин, що виникають при прагненні банку збільшити вартість акціонерного капіталу, так само як і зв'язок між основними стратегічними напрямками розвитку банків, що реалізуються за допомогою злиття / поглинання. Стратегічні аспекти є зазвичай основними для прийняття управлінських рішень про злиття і поглинання.

У цьому випадку до категорії «фінансові показники» були включені дві характеристики: приріст активів і показник прибутку до оподаткування в розрахунку на одного

працівника [1, с. 7]. Для визначення першого показника встановлюється різниця між активами та визначається мета, яку можна досягти поглинаючій стороні для виконання своїх стратегічних завдань. Що стосується другого показника, то проводиться аналіз на предмет чого, чи підвищить поглинання ефективність організації.

Категорія «сполучуваність корпоративних культур» визначається чотирма показниками, один із яких – стиль керівництва [2, с. 239]. Для оцінки останнього проводиться аналіз стилю керівництва компанії, що поглинається організації (наприклад, демократичний або авторитарний) і робиться порівняння зі стилем керівництва поглинає організації.

Для України, що інтегрується в міжнародне співтовариство, формування стійкої банківської системи стає пріоритетним завданням.

Одним із основних механізмів забезпечення безпеки банківської системи України на сучасному етапі інтеграції у світове господарство є концентрація банківського капіталу за допомогою злиття і поглинання. Цей механізм у банківській сфері має свою специфіку, яка відрізняє їх, наприклад, від злиття і поглинань промислових підприємств.

Насамперед слід зазначити, що в банківській сфері не існує вертикальних об'єднань, характерних для виробничої сфери. Це і зрозуміло, бо вертикальні злиття – це об'єднання компаній різних галузей, пов'язаних технологічним процесом виробництва готового продукту, тобто розширення компанією-покупцем своєї діяльності або на попередні виробничі стадії, до джерел сировини, або на наступні – до кінцевого споживача [3]. Найбільш часто вертикальні злиття зустрічаються в гірничодобувній, металургійній, машинобудівній промисловості.

Якщо порівнювати український і західний ринки банківських злиттів і поглинань, то можна зробити висновок про те, що форми та способи об'єднань у західних країнах набагато різноманітніше. Це пов'язано багато в чому з тим, що в Україні процес активізації подібних процесів триває відносно короткий період. До того ж, незважаючи на позитивні тенденції

в розвитку банківського сектору, існує ще багато перешкод на шляху до підвищення рівня капіталізації банківської системи України шляхом злиття і поглинань.

Аналіз дозволив виявити такі фактори, що перешкоджають розвитку ринку злиттів і поглинань в українській банківській сфері.

1. Природним обмеженням масштабу придбання акцій (часток) кредитних організацій крім процедур, пов'язаних із дотриманням антимонопольного законодавства і вимог Національного банку України, є поширеність банків із пайовою і закритою акціонерною формою власності. Продаж третім особам часткою в статутному капіталі банку, діючого у формі товариства з обмеженою відповідальністю або у формі закритого акціонерного товариства, не може наявністю переважного права викупу часток (акцій) іншими учасниками [4, с. 44].

Продаж частки (акцій) у статутному капіталі таких банків допускається тільки в тому разі, якщо ніхто з учасників або саме суспільство не бажає придбати частку або акції, запропоновані до продажу.

2. Для української банківської сфери характерне домінування інсайдерської моделі контролю з явно вираженим підприємницьким фактором: велика частина українських банків управляється невеликим числом засновників (акціонерів) – творцями власного великого бізнесу, котрі володіють серйозними амбіціями. Побічно цю ідею підтверджує ту обставину, що за пропозиціями про злиття з боку одного великого банку до іншого великого банку сьогодні зазвичай ховаються фінансові проблеми, причому виключно великі фінансові проблеми банку – ініціатора злиття. На підтримку твердження про те, що добровільна відмова від самостійності та розділ владних повноважень в українській банківській сфері відбувається зазвичай у разі важкого стану банку, свідчить і той факт, що саме неплатоспроможність кредитних організацій є основною причиною відмови реєструючих органів на реорганізацію банків у формі злиття.

3. Важливим компонентом української моделі є специфічна структура власності банків, створених у формі відкритих акціонерних товариств, яка, незважаючи на

видиму значну розпорошеність, фактично блокує можливість придбання банку стороннім покупцем. Проблема придбання акцій великих українських банків, створених у формі відкритих акціонерних товариств, власність яких, на перший погляд, є сильно розпорошеною, пов'язана з тим, що значна кількість дрібних акціонерів у сукупності володіють контрольним пакетом банку, фактично є юридичними і фізичними особами, тісно пов'язаними з керівництвом банку. Так, наприклад, поширеною була структура найбільших українських банків, у якій дрібними пакетами акцій банку, що у сукупності становили контрольний пакет, володіло велика кількість його дочірніх структур, керівництво яких зазвичай було посадовими особами материнського банку [5, с. 276]. Таким чином, контроль над банком реально належить вузькому колу осіб, надаючи українському банківському бізнесу характер сімейного і зумовлюючи відсутність активного ринку банківських акцій.

4. Найбільш привабливі в українських умовах банки знаходяться під контролем держави або місцевих органів влади. Наявність тісних взаємин з органами влади стає необхідним компонентом злиття. Сказане характерно для багатьох регіональних банків, привабливих для поглинання: практично вони недоступні через близькість до них місцевих органів влади.

5. Існує категорія «кишенькових» банків, прив'язаних до конкретних підприємств або ФПГ. Перспективи їх активізації на ринку злиттів і поглинань більш ніж сумнівні через виконання цими інститутами специфічних (часто небанківських) функцій, зумовлених специфікою підприємств-засновників.

6. Чинне законодавство залишає значну кількість способів заблокувати спробу придбання банку сторонньою структурою шляхом зміни структури акціонерної власності або внесення змін до установчих документів. До числа подібних протидій злиття належать:

– консолідація розміщених акцій, внаслідок якої дві або більше акцій товариства конвертуються в одну нову акцію тієї самої категорії, дозволяючи великим акціонерам збільшити свої пакети акцій;

– надання раді директорів суспільства права приймати рішення про збільшення статутного капіталу шляхом розміщення суспільством акцій у межах кількості та категорії (типу) оголошених акцій (акцій, які суспільство має право розміщувати додатково до розміщених акцій);

– включення до установчих документів товариства різних умов і застережень типу «золотих парашутів» [6, с. 55].

7. Невиправдано ускладнена процедура злиття у банківській сфері, а також не вирішене питання подання банками звітності тільки в електронному вигляді.

8. При реалізації стратегії злиття і поглинання банки засновують складності при визначенні ринкової капіталізації. Виходячи із закордонного досвіду, ринкова вартість банків визначається на основі ринку акцій, в Україні ж щодо ліквідним ринком акцій може похвалитися тільки Ощадбанк. Оцінка інших банків проводиться всіма доступними методами – від дисконтування майбутніх грошових потоків до простого витратного методу (сума витрат па створення банку з нуля).

Перераховані вище фактори перешкоджають розвитку ринку банківських злиттів і поглинань, незважаючи на позитивне ставлення держави до процесів концентрації банківського капіталу. Беручи до уваги той факт, що нині банки активно нарощують капітал, а також те, що багато іноземних банків «прицінюються» до українських і розглядають український ринок як один із перспективних, можна зробити висновок, що активна політика держави, спрямована на усунення бар'єрів при проведенні процедур консолідації капіталу, а також розробка відповідного законодавства створять потужні стимули для активізації процесів злиття і поглинань у банківській сфері [7, с. 77].

Чинне нині антимонопольне законодавство має багато прогалин, які зачіпають і проблематику злиттів і поглинань у фінансовій сфері. У їх числі можна виділити:

1) відсутність затвердженого порядку визначення домінуючого положення фінансової організації на ринках фінансових послуг. Зокрема, не встановлена навіть гранична величина частки фінансової організації на ринку фінансових послуг

для кваліфікації домінуючого положення;

2) немає загальноприйнятого порядку розгляду клопотань про надання згоди антимонопольних органів на угоди злиттів і поглинань на ринку фінансових послуг;

3) немає встановленого порядку проведення аналізу конкурентного середовища на ринках фінансових (у т. ч. банківських) послуг, не існує і єдиної методики оцінки стану ринку, на якому діють об'єднуються фінансові організації);

4) відсутній єдиний порядок розгляду справ щодо порушення антимонопольного законодавства про діяльність на ринку фінансових послуг, не розроблена відповідна система санкцій [8, с. 90].

З огляду на важливість проблеми банківське співтовариство має право очікувати від Центрального банку найближчим часом методичних роз'яснень і вказівок по процедурі злиття та приєднання. Згадані вище Положення – досить опрацьовані документи, однак настільки складний і багатоплановий процес двома документами охопити неможливо. За їх межами залишилося багато питань, що стосуються як самої процедури злиття / поглинання, так і періодів «до» і «після» їх проведення. Тут і форми документів, і питання з балансом, звітністю, клієнтами, і взаємодію новоутвореного комерційного банку з Центральним. На практиці на перший план виходять деталі, та й «нестандартні» випадки стають скоріше нормою, ніж винятком.

Таким чином, слід зазначити, що регулювання кредитно-банківських інструментів представляє систему заходів, за допомогою яких держава через центральний банк забезпечує стабільне і безпечне функціонування банків, запобігає дестабілізуючі процеси в банківському секторі, контролює процеси злиття і поглинань у ньому.

Ключовим в аналізі банківського сектора, тенденції на ринку злиттів і поглинань у ньому, є реалізація центрального положення кредитно-банківської системи в перетворенні української економіки, її початково домінуючий вплив на відтворювальний процес. У свою чергу, перспективи розвитку кредитно-банківської системи пов'язані із громадськими тенденціями, але визначаються, перш за все,

її функціонуванням як органічної ланки національної економіки.

Високі норми прибутковості на банківських ринках країн, що розвиваються найчастіше виявляються ефемерними. Приплив прямих іноземних інвестицій на банківські ринки цих країн припав якраз на той час, коли іноземні банки активно розширювали свою діяльність по обслуговуванню клієнтів – насамперед юридичних осіб через філії та дочірні суспільства в таких країнах, як Болгарія, Чехія, Угорщина, Казахстан і Польща. Іноді закордонні філії іноземних банків дійсно «знімають вершки», але такі приклади поодинокі [9, с. 89]. Набагато частіше ринки, на яких банки-інвестори з'явилися і мають намір закріпитися, втрачають свою привабливість із напливом нових учасників, внаслідок жорсткої конкуренції і знижуються показники прибутковості. У цих країнах прихід на ринок значної кількості іноземних інвесторів зумовило істотне зниження чистих показників банківської прибутковості. Незважаючи на те, що банки, перейшовши до нових власників, часто пропонують нові розцінки таі послуги, а також і докладають зусиль для скорочення накладних витрат з тим, щоб компенсувати зниження процентної маржі, банківські показники прибутковості падають із приходом у сектор нового іноземного капіталу.

Зниження показників прибутковості обмежує можливості банків покривати можливі кредитні збитки, які повинні бути закладені в маржі за кредитний ризик. Тим часом, кредитні ризики на деяких недавно утворилися ринках, особливо у країнах економіки перехідного періоду, можуть бути дуже високими. Якщо у ставки кредитування не буде закладена достатня премія за ризик, це може призвести до тяжких збитків в тому випадку, якщо обставини будуть несприятливими.

Масовий прихід іноземних банків стимулює зміни у банківському секторі країн, що розвиваються. Банки-інвестори привносять новий досвід управління в таких областях, як операції з активами та пасивами, гарантії розміщення кредитів, інформаційні технології, розробка нових банківських продуктів і маркетинг. Часто

це відбувається завдяки призначенню нових керівників на ключові пости, особливо у сфері проведення активно-пасивних операцій, фінансового контролю та управління кредитними ризиками. У країнах, що розвиваються Європи історія розвитку банківського ринку, заснованого на вільній конкуренції, налічує трохи більше 15 років, причому економіка і фінансовий сектор багатьох з цих країн пережили один-два жорстоких кризи в перші важкі роки [10, с. 26]. Тому передача західних банківських технологій зіграла в цих країнах найважливішу роль в створенні кредитної культури, нормативно-правової бази, необхідної для вкорінення даної культури, проте навіть у придбаних іноземцями банках зміни відбуваються не дуже швидко.

Банки-покупці також приносять капітал, необхідний банківським системам країн, що розвиваються. У багатьох випадках за придбанням іде збільшення капіталізації банку, що повністю збігається з очікуваннями урядів країн: за багатьма угодами по злиттю і поглинанню спочатку стоїть прагнення урядів цих країн шляхом продажу банків прилягти кошти і модернізувати банківський сектор [11, с. 106]. Повсюдне прагнення урядів зазначених країн перекласти відповідальність за банківського сектору на які купують банки є фактором, не завжди очевидним, але тим не менш реальним.

Підсумовуючи сказане можна, що за загальною кількістю злиттів і поглинань у банківській сфері переважають внутрішні (внутрішньо країни) угоди. Це можна пояснити тим, що економічні вигоди від національних злиттів порівняно вище (більш високий потенціал для зниження витрат), а також є можливість уникнути багатьох невизначеностей і ризиків, властивих міжнародним угодам.

На відміну від американської моделі «швидкого поглинання», європейська модель банківських злиттів може бути охарактеризована як «поступальна» та включає 2 етапи: 1) формування стратегічного альянсу, закріпленого взаємною участю у власності, як підготовчий етап до подальшого злиття і 2) повне злиття [12, с. 43]. Слід зазначити, що поступальна інтеграція

спочатку за допомогою перехресного володіння частками і до повного злиття банків є більш кращою за умов недостатньо високого ступеня «прозорості» фінансових інститутів і угод. Така інтеграція дозволяє ще на ранніх етапах оцінити ступінь сумісності банків-партнерів, переваги та недоліки їх об'єднання, а тим самим знизити ризики непередбачених втрат.

Другим важливим відмінністю європейської моделі є менша (в порівнянні з американською) можливість економії витрат за рахунок ліквідації підрозділів і скорочення робочих місць.

Скороченню персоналу в Європі перешкоджають по-перше, жорсткість трудового законодавства, що встановлює високий рівень соціальних і компенсаційних виплат і накладає на роботодавця зобов'язання із працевлаштування звільненого співробітника [13, с. 69]. По-друге, значна «економічна міць» профспілок, що робить процес звільнення менш масштабним і більш обережним у порівнянні з США. Тому характерною рисою європейських злиттів і поглинань є підвищена увага до проблем працевлаштування персоналу, систем оплати праці та пенсійного забезпечення, адаптації співробітників до структурних змін. У Європі частіше зустрічаються злиття, метою яких є підвищення ефективності банків при збереженні всіх робочих місць, незважаючи на наявність у зливаються банків дублюються відділень. Таким чином, злиття європейських банків рідше є носіями синергетичного ефекту, ніж банківські злиття у США.

Взагалі європейська модель банківських злиттів стосується типу ринкової економіки з досить високим ступенем державного регулювання і до системи цінностей, орієнтованих на підтримку макроекономічної стабільності і на високий рівень соціального захисту [14, с. 26]. Такий тип отримав назву «консультаційної економіки», оскільки економічні цілі в ній формуються відповідно до традиції соціального компромісу і базових принципів гармонії інтересів.

До числа найбільш декларованих цілей діяльності європейських компаній і банків належать такі, як задоволення потреб клієнтів, здійснення діяльності з ураху-

ванням інтересів акціонерів, висока якість обслуговування клієнта, підтримка іміджу універсального банку і т. д.

Можливість фінансування реального сектору за рахунок ринків капіталу (або формування фінансової системи із ключовою роллю ринків капіталу) зумовила в США, Японії і країнах ЄС паралельний розвиток ринку цінних паперів і банківської системи, а також орієнтацію комерційних банків на роздрібний банківський бізнес, тобто на обслуговування дрібних і середніх клієнтів [15, с. 150]. Фінансова система, в якій ринок цінних паперів відіграє ключову роль у фінансуванні компаній, впливає на цільові установки економічних суб'єктів, пов'язуючи їх з індикаторами фондового ринку (орієнтація компаній на ринкову капіталізацію, показник прибутку на акцію). Високий ступінь розвитку ринку цінних паперів також зумовлює значні можливості фінансування угод злиттів і поглинань.

Найчастіше великі банки вважають за краще будувати регіональну мережу з нуля, оскільки приєднання дрібних «побратимів» загрожує побічними ефектами на зразок проблемних кредитів. Інша причина непопулярності злиття криється у площині психології – для власників недокапіталізований але «кишеньковий» банк краще участі у капіталі більшого і конкурентоспроможного установи [16, с. 18]. Таке ставлення зумовлене, серед іншого, особливостями радянського і пострадянського корпоративного управління. Позначається також нерозвиненість фондового ринку України, відсутність твердих гарантій для інвесторів, наважуються на операції по злиттю, наявність безлічі ризиків, які можуть вплинути на оборотність угод.

Висновки і пропозиції. Як показує досвід більшості країн, розміри банку самі по собі є гарантією його надійності. Підтримувати порядок і стабільність на фінансових ринках здатні тільки великі банківські установи. Мотиви для об'єднання однакові – це консолідація капіталів, економія операційних витрат, можливість виконання постійно посилюються нормативів Національного банку України.

Аналіз зарубіжного досвіду показує, що наявність ринку корпоративного

контролю, а також активність, напрямки та моделі злиттів і поглинань залежать від сукупності взаємопов'язаних економічних і позаекономічних чинників – умов, за яких здійснюється діяльність економічних суб'єктів, у т. ч.: 1) типу фінансової системи (ключовими елементами якої є переважаючий тип корпоративного управління, основне джерело фінансування реального сектора й основна сфера діяльності банків); 2) базових принципів системи соціально-економічних відносин (гармонія інтересів, консенсус, конкуренція), що впливають на цільові установки та способи поведінки економічних суб'єктів; 3) пріоритетів державного регулювання в економіці; 4) структури власності у банківській галузі. Ці ж умови визначають модель банківських злиттів і то, наскільки злиття і поглинання сприяють вирішенню актуальних для банківської системи тієї чи іншої країни завдань.

Список використаної літератури:

1. Богдан Т.П. Глобальна фінансова криза та виклики для економічної політики в посткризовий період. *Фінанси України*. 2010. № 6. С. 3–14.
2. Івченко К.А. Шляхи вдосконалення банківського законодавства України. *Актуальні проблеми політики*. 2013. Вип. 49. С. 237–245.
3. Офіційний сайт Національного банку України. URL: <https://bank.gov.ua/control/uk/index> (дата звернення 25.11.2020).
4. Черкашина К. Банківський холдинг: переваги та недоліки для банківського сектора України. *Вісник Національного банку України*. 2009. № 1. С. 42–45.
5. Кікена Т. Вплив окремих елементів кредитного механізму на розгортання фінансовоекономічної кризи в Україні. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2009. Вип. 19. С. 275–279.
6. Коваленко М.М. Сутність і складові механізму державного регулювання банківського сектора економіки. *Теорія та практика державного управління*. 2011. № 2 (33). С. 54–61.
7. Бортніков Г.П. Довгострокове рефінансування банків в умовах кризи. *Держава та регіони. Серія : Економіка та підприємництво*. 2015. № 6. С. 73–78.
8. Майовець Є. Розвиток фінансових ринків як передумова економічного зростання в Україні. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2009. Вип. 19. С. 88–91.
9. Коваленко В.В. Капіталізація банків: методи оцінювання та напрямки підвищення : колективна монографія. Суми, 2010. 153 с.
10. Любич О.О. Сигнали раннього попередження банківських криз. *Фінанси України*. 2015. № 7. С. 24–38.
11. Примостка Л.О. Банківська система України: основні тенденції розвитку. *Фінанси, облік і аудит*. 2009. Вип. 13. С. 104–114.
12. Черкашина К. Банківський холдинг: переваги та недоліки для банківського сектора України. *Вісник НБУ*. 2009. № 1. С. 42–45.
13. Боднар І.Р. Наслідки фінансової глобалізації для України. *Фінанси України*. 2009. № 8. С. 68–75.
14. Бас М.А. Антикризове управління банківськими установами: теоретичний аспект. *Економіка. Фінанси. Право*. 2010. № 5. С. 25–27.
15. Перехрест Л.М. Теоретичні підходи до антикризового правління банком в умовах фінансової нестабільності. *Сталий розвиток економіки*. С. 149–154.
16. Лобозинська С.М. Шляхи вдосконалення державного регулювання ліквідності банківської системи України. *Банківська справа*. 2011. № 3. С. 11–20.

Tseluiko O. Mechanisms of state regulation of market capitalization of the banking system

It is determined that the current role of mergers / acquisitions in the implementation of certain strategies of a modern commercial bank is presented by us in the following scheme. It also characterizes the complex of relationships that arise when the bank seeks to increase the value of share capital, as well as the relationship between the main strategic directions of development of banks, implemented through mergers / acquisitions. Strategic aspects are usually key to making management decisions about mergers and acquisitions. Among the latter, five key categories for mergers and acquisitions were identified: financial performance, corporate culture compatibility, product line compatibility and market presence structure, compatibility of information and management systems, aspects of government regulation. It is noted that for Ukraine, which is integrating into the international community, the formation of a stable banking system is becoming a priority.

One of the main mechanisms for ensuring the security of the banking system of Ukraine at the present stage of integration into the world economy is the concentration of bank capital through mergers and acquisitions. This mechanism in the banking sector have their own specifics, which distinguishes them, for example, from mergers and acquisitions. First of all, it should be noted that in the banking sector there are no vertical associations typical of the manufacturing sector. This is understandable, because vertical mergers are associations of companies in different industries related to the technological process of production of the finished product, ie the expansion of the buyer company to its activities or at the previous production stage, to raw materials, or subsequent - to the final consumer. The most common vertical mergers are found in the mining, metallurgical, and machine-building industries. If we compare the Ukrainian and Western markets of bank mergers and acquisitions, we can conclude that the forms and methods of mergers in Western countries are much more diverse. This is largely due to the fact that in Ukraine the process of intensification of such processes lasts a relatively short period. In addition, despite the positive trends in the development of the banking sector, there are still many obstacles to increasing the level of capitalization of the banking system of Ukraine through mergers and acquisitions.

Key words: *mechanisms, government regulation, strategy, management decisions, international community, bank capital.*

УДК 351.82:338.24

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.29>

Н. О. Шевченко

доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри публічного управління та права
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

М. М. Москалець

кандидат педагогічних наук,
проректор з науково-педагогічної роботи та розвитку
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

В. В. Мареніченко

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та права
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ У ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ

Визначено понятійно-категоріальний апарат «туризму». Досліджено, що поступове формування теорії туризму є відповіддю на соціальний запит. З її допомогою можна узагальнити та систематизувати напрацювання у дослідженні туризму як явища. Відзначено схожість понятійно-категоріального апарату «туризму» в українському законодавстві із законодавством міжнародних організацій. Досліджено основні функції туризму. Серед них виділено такі функції, як відпочинкова; оздоровча, виховна, економічна, навчальна або освітня, природоохоронна, політична, містобудівна, етнічна. Охарактеризовано нормативно-правове поле розвитку туризму в Україні. Визначено, що правова основа туристичної галузі ґрунтується на Конституції України та Законі України «Про туризм». Згідно законодавчих засад розвитку туристичної галузі в Україні обґрунтовано ключові напрями туристичної політики в Україні, зокрема, слід виділити захист прав та інтересів країни у туристичній сфері, створення комфортних для туризму різних видів державного контролю, забезпечення сприятливих економічних умов для стимулювання розвитку туристичної сфери, впровадження пільг для туристичної й екскурсійної діяльності серед різних верств населення, залучення інвестицій у розвиток туризму, розвиток туризму у всіх регіонах країни, створення окремих туристичних центрів, забезпечення умов пріоритетного розвитку туризму, розвиток міжнародного співробітництва з урядами та організаціями, участь у міжнародних туристичних програмах. Визначено головні тенденції розвитку туризму, які ґрунтуються на зростанні частки населення середнього класу та старіння нації, технологічному прогресі, екологізації туристичної діяльності та впровадженні нових моделей розвитку туристичної індустрії. Сформовано механізм державного регулювання економіки у цій галузі, який може бути представлений векторами у збереженні туристичного ресурсу за умов пандемії для зовнішнього туриста та розвитку туристичного ресурсу для внутрішнього туриста, в удосконаленні нормативно-правового забезпечення з позиції стратегічного довгострокового розвитку даної сфери, у створенні необхідних соціально-економічних умов розвитку туризму (розвитку середнього класу), у наданні пільг у організації туристичної діяльності за умов пандемії (розвиток молодіжного підприємництва у галузі туризму), у залученні інвестиційних потоків та розвитку інвестиційного поля у розвитку туризму, у розвитку конкурентного середовища в туризмі, у забезпеченні безпеки туристів в умовах пандемії та проведення антитерористичних операцій в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, економіка, інвестиції, конкурентне середовище, туризм.

Постановка проблеми. Сьогодні виникає ситуація, коли всі галузі економіки мають дедалі більший взаємозв'язок і синергетичний вплив на розвиток країни. Таким чином, виникає потреба побудови та реалізації державного регулювання економіки з орієнтацією на пріоритетні сфери розвитку, зокрема туризму, з орієнтацією їх впливу на інші сфери. Якщо розвиток туризму планується недостатньо професійно, може виникнути ситуація, коли країна буде вкладати в туризм більше, ніж отримувати від нього. Для того, щоб досягти успіху в туристичному бізнесі, потрібна державна політика, заснована на потребах споживача туристичної послуги, орієнтації в організації виробництва та реалізації продукту туризму, гарні знання міжнародного правового поля, практики менеджменту і маркетингу в туризмі та кон'юнктури туристичного ринку. Визначення реальної перспективи розвитку туристичного бізнесу залежить від глибини і комплексності розробки теоретичних і практичних положень. Сьогодні необхідна чітка концепція розвитку туристичної галузі в Україні на довгострокову перспективу, з повноцінним аналізом туристичних ресурсів і туристичного ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Роль державної політики у розвитку туризму, основні проблемні аспекти та умови функціонування туристичної сфери вивчалися у працях І. Ангелко, В. Гуляєвої, М. Долішнього, М. Крачило, Ю. Масюк, В. Мідлтона, О. Савченко, Т. Ткаченко та ін. Водночас проблематика розвитку національного туризму в рамках глобалізованого світу потребує проведення додаткових перспективних досліджень з метою пошуку механізмів державного регулювання економіки у цій сфері.

Метою статті є пошук механізмів та інструментів державного регулювання економіки в галузі туризму. У рамках зазначеної мети дослідження поставлено такі завдання:

- визначити понятійно-категоріальний апарат «туризму»;
- дослідити основні функції туризму;
- охарактеризувати нормативно-правове поле розвитку туризму в Україні;
- обґрунтувати ключові напрями туристичної політики в Україні;

– визначити головні тенденції розвитку туризму та сформулювати відповідний їм механізм державного регулювання економіки в цій галузі.

Виклад основного матеріалу. Постійно зростаюча роль туристичної галузі в соціальному, політичному та, що важливо, економічному житті суспільства має потребу у науковому осягненні та теоретичному осмисленні явища туризму. Поступове формування теорії туризму є відповіддю на такий соціальний запит. З її допомогою можна узагальнити та систематизувати напрацювання у дослідженні туризму як явища. Одне з найперших визначень туризму було прийняте ООН, що означило його як «активний відпочинок, що має позитивний вплив на зміцнення здоров'я, фізичний розвиток людини, пов'язаний з переміщенням за межі постійного місця проживання» [1].

Далі у 1992 р. ООН охарактеризувало туризм як «подорожі й перебування в місцях, що знаходяться поза межами звичайного місця постійного проживання подорожуючого, на строк не більше дванадцяти місяців з метою одержання задоволення й відпочинку, в оздоровчих, гостьових, пізнавальних або професійно-ділових цілях, але без зайняття оплачуваною там діяльністю» [5].

У Законі України «Про туризм» визначено, що «туризм – це тимчасовий виїзд (подорож) осіб із постійного місця проживання з пізнавальною, оздоровлювальною, професійно-діловою, спортивною, релігійною та іншою метою на термін від 24 годин до одного року поспіль, без зайняття оплачуваною діяльністю в місці тимчасового перебування» [2].

Слід відзначити схожість визначень в українському законодавстві із законодавством міжнародних організацій.

Для деяких країн туристична галузь є вагомим постачальником доходів до казни та є надзвичайно перспективною галуззю національних економік. В Україні туризм визнаний галуззю пріоритетного розвитку.

До основних функцій туризму відносяться [4]:

- відпочинкова, що відповідає за відновлення фізичних і духовних сил;
- оздоровча, що пов'язана з покращенням стану здоров'я внаслідок туристичної діяльності;

- виховна, що відбувається внаслідок позитивного впливу на формування загального розвитку у процесі туристичної діяльності;

- економічна, що виникає з того, що туризм є важливим чинником економічного розвитку;

- навчальна або освітня, пов'язана з пізнанням світу та набуттям нового досвіду;

- природоохоронна, яка є результатом охорони об'єктів природної спадщини;

- політична, що виявляється через формування іміджу країни, посилення міждержавних зв'язків;

- містобудівна функція, що виникає внаслідок туристичної урбанізації і розвитку міст;

- етнічна, яка є наслідком повернення (емігрантів або їх нащадків) на батьківщину.

Туризм має великий вплив на важливі сектори економіки, такі як транспорт, будівництво, торгівля, освіта, зв'язок, виробництво товарів широкого вжитку, сільське господарство та ін.

Туризм сприяє інтенсивному розвитку окремих територій, громад, регіонів і цілих країн. Туризм є джерелом надходжень до бюджетів, засобом відпочинку й оздоровлення, що доступний кожному, а також засобом ознайомлення населення з багатомітною історико-культурною спадщиною народів та держав.

Правова основа туристичної галузі ґрунтується на Конституції України.

Відповідно до ст. 45 Конституції України «кожен, хто працює, має право на відпочинок. Це право забезпечується наданням щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки».

Ст. 42 Конституції України говорить про право на «підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт».

Згідно зі ст. 33 Конституції України «кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода

пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права у будь-який час повернутися в Україну» [3].

Загалом державна туристична політика керується Верховною Радою України. Згідно Закону «Про туризм», її ключовими напрямками є:

- залучення жителів до ефективного дозвілля, змістовного та раціонального його проведення, а також ознайомлення із природною, культурно-історичною спадщиною;

- раціональне використання, охорона та збереження рекреаційно-туристичних ресурсів, розвиток туризму як високодохідної галузі господарства, забезпечення функціонування такої системи туристичної діяльності, що буде забезпечувати потреби вітчизняних та іноземних туристів;

- розробка та модернізація нормативно-правової бази в туристичній індустрії;

- захист прав та інтересів країни у туристичній сфері;

- створення комфортних для туризму різних видів державного контролю;

- забезпечення сприятливих економічних умов, які би стимулювали розвиток туристичної сфери;

- впровадження пільг для туристичної й екскурсійної діяльності серед різних верств населення;

- залучення інвестицій у розвиток туризму;

- впровадження норм стандартизації, сертифікації та ліцензування в туристичній галузі;

- регуляція управління державною власністю в туризмі;

- забезпечення рівності на ринку туристичних послуг для суб'єктів туристичної індустрії, сприяння здоровій конкуренції, антимонопольний контроль;

- захист майна, прав та інтересів туристів, а також гарантія їх безпеки;

- розвиток туризму у всіх регіонах країни, створення окремих туристичних центрів, забезпечення умов пріоритетного розвитку туризму;

- наукова підтримка туристичної галузі, робота з кадрами;

– розвиток міжнародного співробітництва з урядами та організаціями, участь у міжнародних туристичних програмах [2].

Подальший розвиток туризму має підґрунтя для розвитку тенденцій у:

- зростанні частки населення середнього класу та старіння нації;
- технологічному прогресі;
- екологізації туристичної діяльності та впровадженні нових моделей розвитку туристичної індустрії.

Науковий прогрес, удосконалення комунікаційно-інформаційних технологій, зростання попиту на безпеку, охорону здоров'я та довголіття викликали потребу у трансформації послуг туристичної галузі з відповідними діями у державній політиці даної сфери. Перспективно саме інновації та цифровізація будуть формувати туристичний сектор. Сучасні тенденції направлені на розвиток конкуренції у цій галузі у світовому масштабі, тому виникає потреба якісного та стратегічного державного регулювання зі сприйняттям туризму як засобу у досягненні цілей сталого розвитку та забезпеченні високого рівня життя населення. З метою підтримки та підвищення рівня конкурентоспроможності суб'єктів туристичної сфери слід на державному рівні здійснювати систематичний моніторинг тенденцій розвитку світового ринку туристичних послуг.

Високий внесок туризму у ВВП говорить про те, що туристична галузь має потенціал здійснювати істотний вплив на зростання всіх країн світу. Тим не менш, ефективність і масштаби цього внеску, особливо там, де він є непрямим, залежать від державної політики у просуванні туризму, реалізованого у кожній країні.

Виникає значна потреба в державній підтримці, у інвестиціях та розвитку інвестиційного поля, особливо в жорстких умовах пандемії COVID-19, що призводить до того, що туризм порівнюють з важкою промисловістю з точки зору приватних і державних інвестицій, розподілом питної води, очищенням відходів, доступу до електроенергії, мережі та доступу до нових систем зв'язку тощо.

Сьогодні механізм державного регулювання економіки в галузі туризму може бути представлений такими векторами у:

– збереженні туристичного ресурсу за умов пандемії для зовнішнього туриста та розвитку туристичного ресурсу для внутрішнього туриста;

– удосконаленні нормативно-правового забезпечення з позиції стратегічного довгострокового розвитку даної сфери;

– створенні необхідних соціально-економічних умов розвитку туризму (розвитку середнього класу);

– наданні пільг у організації туристичної діяльності за умов пандемії (розвиток молодіжного підприємництва у галузі туризму);

– залученні інвестиційних потоків і розвитку інвестиційного поля у розвитку туризму;

– розвитку конкурентного середовища в туризмі;

– забезпеченні безпеки туристів за умов пандемії та проведення антитерористичних операцій в Україні.

Висновки і пропозиції. Туристична сфера є однією з тих галузей, яка дозволяє уряду швидко вирішувати основні економічні потреби у створенні робочих місць за рахунок розвитку малих і середніх підприємств, оновлювати інфраструктуру та залучати нові інвестиції. Сьогодні туризм перетворено на взаємодоповнюючий фактор, що сприяє збільшенню потенціалу національної економіки. Туризм за сучасних умов є незалежним джерелом економічної диверсифікації, економічного зростання та залучення значної кількості грошових коштів і формування додаткових робочих місць. Сьогодні у вітчизняній туристичній галузі є надзвичайно несприятлива ситуація, яка виникла не лише внаслідок пандемії, спричиненої COVID-19, проведенням АТО, тимчасової окупації Криму та територій Донецької та Луганської областей, але й також через непослідовність політики органів державної влади та місцевого самоврядування. У світі накопичено значний досвід у сфері державного регулювання туристичної сфери, тим не менш, цей досвід є мало використаним в Україні. Сьогодні виникла потреба в побудові системи, яка повинна базуватися, з однієї сторони на сучасних досягненнях розвинених країн, а з іншої – на реальних можливостях і потребах суспільства.

Список використаної літератури:

1. Ангелко І. Сучасний стан та перспективи розвитку туристичної галузі в Україні. *Український соціум*. 2014. № 2 (49). С. 71–79.
 2. Закон України «Про туризм» у редакції від 16 жовтня 2020 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 31. Ст. 24.
 3. Конституція України. *Відомості. Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.
 4. Масюк Ю.О. Стратегічне управління розвитком туризму в Україні : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 ; Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2017. 318 с.
 5. Ткаченко Т.І. Сталий розвиток туризму: теорія, методологія, реальна історія : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2013. 463 с.
-

Shevchenko N., Moskalets M., Marenichenko V. Mechanisms of state regulation of the economy in the field of tourism

The conceptual and categorical apparatus of «tourism» is defined. It is investigated that the gradual formation of the theory of tourism is a response to social demand. With its help it is possible to generalize and systematize developments in the study of tourism as a phenomenon.

It is noted that the conceptual and categorical apparatus of «tourism» in Ukrainian legislation is similar to the legislation of international organizations. The main functions of tourism are studied. Among them are such functions as recreation; health, educational, economic, training or educational, environmental, political, urban, ethnic.

The normative-legal field of tourism development in Ukraine is characterized. It is determined that the legal basis of the tourism industry is based on the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine "Pro Tourism". According to the legislative principles of tourism development in Ukraine, the key areas of tourism policy in Ukraine are substantiated, in particular, the protection of the country's rights and interests in tourism, creation of various types of state control for tourism, providing favorable economic conditions to stimulate tourism development. for tourism and excursions among various segments of the population, attracting investment in tourism development, tourism development in all regions of the country, creating separate tourist centers, providing conditions for priority tourism development, development of international cooperation with governments and organizations, participation in international tourism programs.

The main trends in tourism development are identified, which are based on the growing share of the middle class population and the aging of the nation, technological progress, greening of tourism and the introduction of new models of tourism industry. The mechanism of state regulation of the economy in this area, which can be represented by vectors in the preservation of tourist resources in a pandemic for foreign tourists and the development of tourist resources for domestic tourists, in improving regulatory and legal support from the standpoint of strategic long-term development of this area, economic conditions for tourism development (middle class development), in providing benefits in the organization of tourism in a pandemic (development of youth entrepreneurship in tourism), in attracting investment flows and investment field development in tourism, in the development of a competitive environment in tourism, in ensuring the safety of tourists in a pandemic and anti-terrorist operations in Ukraine.

Key words: state regulation, economy, investment, competitive environment, tourism.

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 349.3:364(438:477)«20»

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.30>

О. І. Вальчук

кандидат історичних наук,
старший викладач кафедри права і публічного управління
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

Т. М. Кронівець

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри права і публічного управління
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

О. І. Яременко

кандидат наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри права і публічного управління
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ КРІЗЬ ПРИЗМУ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

У статті окреслено нормативно-правове підґрунтя системи соціального захисту населення сучасних Польщі та України. Зроблено спробу порівняльного аналізу провідних тенденцій розвитку соціального страхування, визначено та стисло охарактеризовано основні складники системи управління державним соціальним страхуванням Республіки Польща. Особливу увагу зосереджено на діяльності державних структур, які займаються накопиченням унесків соціального та медичного страхування, розподілом коштів (пенсія, виплати у зв'язку з утратою працездатності, через хворобу, медичні виплати тощо) – Управління соціального страхування та Національного фонду здоров'я. Здійснено зіставлення стратегічних цілей та напрямів подальшого їх реформування (сучасний електронний кабінет, автоматизація та вдосконалення процесів, оцифрування документації, обмін даними та інтеграція в рамках електронного адміністрування, а також продовження роботи над подальшим удосконаленням механізмів протидії шахрайству) з перспективними планами розвитку системи соціального страхування України (нарощення кількості електронних послуг у сфері соціального страхування, інформування населення та покращення обслуговування).

Автори в контексті співпраці та взаємодопомоги згадують Угоду між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення, завдяки якій застраховані особи мають можливість об'єднати стаж соціального страхування в Польщі та Україні й отримати інші переваги, що позитивно впливає на добросусідські відносини між обома договірними сторонами і відповідає європейським критеріям розвитку соціальної сфери.

Підводячи підсумки досліджуваного питання, автори наголошують на історичній, політичній та правовій близькості обох країн, що може слугувати, з одного боку, джерелом дієвого досвіду, а з іншого – застереженням від прорахунків і можливих помилок на шляху реформування системи соціального забезпечення в Україні.

Ключові слова: соціальне страхування, Управління соціального страхування, Національний фонд здоров'я, Пенсійний фонд України, реформування, пільги, страхові виплати.

Постановка проблеми. Сучасні демократичні держави у своєму основному законі насамперед фіксують власну соціальну спрямованість. Стаття 1 Конституції України 1996 р. говорить: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» [1]. У статті 2 Конституції Польської Республіки 1997 р. зазначається: «Польська Республіка – демократична правова держава, що реалізує принципи соціальної справедливості» [2, с. 16]. Подальші кроки в напрямі формування соціальної держави відображені в національному законодавстві та механізмах його реалізації. В умовах реформування системи соціального захисту населення доцільним та необхідним є вивчення досвіду європейських країн. Ураховуючи географічну та ментальну близькість, а також досягнення відчутних результатів за порівняно невеликий проміжок часу, особливий інтерес викликає стратегія розвитку соціальної сфери Республіки Польща.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Висвітленню процесів соціального захисту населення у європейських країнах присвячено чимало праць науковців з різних галузей. Однак, на нашу думку, дослідження перспектив реформування в цій сфері на найближчих кілька років перебуває на етапі первинного накопичення інформації та доступне для аналітичного опрацювання. Для висвітлення історико-правових передумов та основних тенденцій реформування соціальної сфері у своїй роботі ми спиралися на праці М.І. Марчука та Т.Б. Токарського [3; 4].

Мета статті – проаналізувати системи соціального захисту населення України та Республіки Польща, акцентуючи увагу на спільних і відмінних характеристиках у питаннях соціального страхування, а також перспективах ефективних запозичень для України.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи концепцію соціальної держави в польській правовій доктрині, М.І. Марчук зазначає, що саме положення ст. 2 Конституції Республіки Польща 1997 р. забезпечило правове підґрунтя для створення нових організаційних форм соціального захисту населення. На його думку, децен-

тралізація влади та фінансів на рубежі ХХ – ХХІ ст. створила реальні передумови для покращення функціонування сфери соціальних послуг [3, с. 30–31]. Реформи були спрямовані на формування стабільних партнерських відносин між державними, самоврядними і громадськими організаціями.

Правові основи системи соціального забезпечення в Польщі створені низкою нормативно-правових актів, таких як: Закон від 13.10.1998 р. «Про систему соціального страхування»; Закон від 17.12.1998 р. «Про пенсії із Фонду соціального страхування»; Закон від 21.11.2008 р. «Про накопичувальні пенсії»; Закон від 28.08.1997 р. «Про організацію і функціонування пенсійних фондів»; Закон від 25.06.1999 р. «Про грошові виплати щодо соціального страхування від хвороб, вагітності і пологів»; Закон від 30.10.2002 р. «Про соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві і професійних захворювань»; Закон від 28.11.2003 р. «Про матеріальну допомогу сім'ям»; Закон від 27.06.2003 р. «Про соціальну пенсію»; Закон від 30.04.2004 р. «Про допенсійні пільги»; Закон від 20.12.1990 р. «Про соціальне страхування фермерів» та інші [4, с. 161].

У незалежній Україні формування системи соціального забезпечення розпочалося зі схвалення Постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 року № 3758-XII Концепції соціального забезпечення населення та прийняття «Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (Закон України від 14 січня 1998 р. № 16/98-ВР), які стали базовими для створення спеціальних законів для визначених видів соціального страхування, а саме: «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (1999 р.), «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (2000 р.), «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням»

(2001 р.), «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (2003 р.) [5, с. 8–9].

Станом на червень 2021 р. систему державного соціального страхування в Польщі складають Управління соціального страхування (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) та Національний фонд здоров'я (Narodowy Fundusz Zdrowia). Управління соціального страхування функціонує на основі Закону від 13 жовтня 1998 р. «Про систему соціального страхування», займається питаннями накопичення внесків соціального та медичного страхування, а також розподілом коштів [6]. Протягом кількох останніх років систематично та послідовно реалізує проекти з розвитку електронних послуг, таких як e-Składka, e-ZLA, e-Akta, EESSI (електронний обмін інформацією про соціальне страхування в ЄС), що відповідає тенденціям розвитку електронної держави. Прийнята Управлінням соціального страхування Стратегія розвитку на 2021–2025 рр. передбачає запровадження глибоких змін у функціонування системи соціального страхування. Вона визначає чотири напрями організаційної та цифрової трансформації самого Управління: сучасний електронний кабінет, автоматизація та вдосконалення процесів, оцифрування документації, обмін даними та інтеграція в рамках електронного адміністрування. Стратегія визначає 10 цілей, які будуть реалізовані за допомогою програм трансформації та місцевих ініціатив. Ключові цифрові програми Управління соціального страхування включають автоматизацію розрахунків із платниками, а також консолідацію та автоматизацію виплат пільг, що сприятиме мінімізації навантаження на підприємців, скороченню часу та витрат на розрахунки і посилять державну фінансову систему. Програма автоматизації виплат покращить розгляд внутрішніх та міжнародних пенсійних вимог. Важливим завданням є також програма банківського обслуговування виплат, що здійснює Управління соціального страхування, яке підтримує діяльність держави в галузі збільшення безготівкових операцій в економіці [7].

Прийняті стратегічні напрями також передбачають внутрішнє вдосконалення

Управління з точки зору змін в організаційній структурі, автоматизації та оцифрування процесів, адаптації рівня зайнятості до масштабу виконуваних та реалізованих завдань, підвищення економічної ефективності, зміщення акцентів на розвиток експертних знань, які гарантують професійне та відповідальне обслуговування клієнтів. Програма пов'язана із сучасним, відкритим спілкуванням і передбачає наявність Управління соціального страхування в соціальних мережах – Twitter, YouTube, LinkedIn. Мета цієї присутності – охопити якомога ширшу групу громадян інформацією про послуги та товари, а також освітні заходи щодо системи соціального страхування [7].

У найближчі роки, окрім упровадження цифрових програм, одночасно буде продовжено роботу щодо подальшого розвитку механізмів протидії шахрайству. Місцеві ініціативи відіграватимуть важливу роль. Визначено 10 таких напрямів розвитку, в тому числі розроблення системи управління ризиками і механізмів запобігання шахрайству, розвиток компетенції працівників, розвиток аналітичних процесів, процесів прийняття рішень та прогнозування в Управлінні соціального страхування [7].

Національний фонд здоров'я здійснює медичні виплати, які акумулюються із внесків на медичне страхування. Його організаційна структура передбачає функціонування центрального офісу та 16-ти воеводських відділень [8]. Із 2004 р. Фонд є держателем Центрального реєстру застрахованих осіб, який було створено з метою: оперативного підтвердження права на виплати по медичному страхуванню; збору даних про страхувальника у Фонді та про осіб, які мають право на медичні послуги; видачі сертифікатів у межах своєї діяльності та обліку витрат на послуги охорони здоров'я [9].

В Україні систему державного соціального страхування складають некомерційні самоврядні організації: Пенсійний фонд України, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та Фонд соціального страхування України, який здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим

державним соціальним страхуванням від нещасного випадку, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та медичним страхуванням.

Наразі триває активний процес нарощення кількості електронних послуг у сфері соціального страхування. Ефективно працює портал електронних послуг Пенсійного фонду України, а також постійно розширюється кількість функціонуючих електронних сервісів на сайті державних послуг «Дія». Однак масштаби й темпи значно поступаються тим, які розвинула Польща. Проте варто зауважити, що означені тенденції лише свідчать про спільний вектор розвитку і можливості співпраці та використання досвіду.

З 1 січня 2014 р. набув чинності договір щодо застосування Угоди між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення від 18 травня 2012 р. [10]. Його положення стосуються різних видів допомоги: допомоги по безробіттю, допомоги по соціальному страхуванню та соціальному страхуванню аграріїв. Він зумовлює співпрацю компетентних установ договірних сторін з питань обміну наявними документами та інформацією, що сприяє покращенню рівня соціального захисту населення та підвищенню якості надання послуг в означеній сфері.

Висновки і пропозиції. Основні тенденції розвитку системи соціального страхування в Україні та Польщі, починаючи з кінця 90-х років ХХ століття, мають чимало спільного: формування нормативно-правової бази, процеси децентралізації, розвиток сфери електронних послуг. Однак досі зберігається значний розрив у темпах реформування та завершеності механізмів реалізації, що може слугувати підґрунтям для співпраці через консультування та обмін інформацією.

Таким чином, нам вдалося простежити спільність окремих правових передумов, а також окреслити можливі перспективи розвитку для української системи соціального захисту населення.

Ця публікація лише відкриває серію досліджень, присвячених пошуку найбільш сприятливих та ефективних для України механізмів удосконалення соціального захисту через урахування зарубіжного досвіду в цій сфері.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.06.2021).
2. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал. Київ : Москаленко О.М., 2018. 82 с. URL: http://pol-translit.com/upload/konstitutsiya-polshchi-na-01_2018-v_-shapoval.pdf (дата звернення: 04.06.2021).
3. Марчук М.І. Концепція соціальної держави у польській правовій доктрині. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 4. С. 29–32. URL: http://apnl.dnu.in.ua/4_2018/9.pdf (дата звернення: 03.06.2021).
4. Токарський Т.Б. Досвід діяльності управління соціального страхування Польщі. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 2. С. 160–167.
5. Вальчук О.І. Етапи формування публічної політики в системі державного соціального страхування України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. Випуск 21. С. 7–10. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/21-2021> (дата звернення: 04.06.2021).
6. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. «O systemie ubezpieczeń społecznych». *Dziennik Ustaw*. 1998. Nr. 137. Poz. 887. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19981370887/U/D19980887Lj.pdf> (дата звернення: 04.06.2021).
7. Strategia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2021–2025. URL: https://www.zus.pl/documents/10182/39611/Strategia_ZUS_2021-2025.pdf/7c10bc59-ef78-b5b6-7ca6-8c98c7bec71f (дата звернення: 04.06.2021).
8. Narodowy Fundusz Zdrowia. Rejestry. Centralny Wykaz Ubezpieczonych. URL: <https://www.nfz.gov.pl/o-nfz/rejestry/> (дата звернення: 04.06.2021).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. «O świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych». *Dziennik Ustaw*. 2020 poz. 1398. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200001398> (дата звернення: 04.06.2021).
10. Про ратифікацію Угоди між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення : Закон України від 05.09.2013 р. № 458-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/458-18#Text> (дата звернення: 04.06.2021).

Valchuk O., Kronivets T., Yaremenko O. Ways to improve the social protection of the population through the prism of foreign experience

In the article, the authors outlined the legal basis of the system of social protection of the population of modern Poland and Ukraine. An attempt was made to make a comparative analysis of the main trends in the development of social insurance. The main components of the state social insurance management system of the Republic of Poland have been identified and briefly described. They focused on the activities of the Social Insurance Administration and the National Health Fund. Government agencies involved in the accumulation of social and medical insurance contributions, distribution of funds. Such as pensions, disability benefits, sickness benefits, medical benefits, etc. The strategic goals and directions of reform were considered. Among them were the formation of a modern e-cabinet, automation and improvement of processes, digitization of documentation, data exchange and integration in e-administration, as well as continued work on further improvement of anti-fraud mechanisms. Perspective plans for the development of Ukraine's social insurance system have been identified. Such as increasing the number of electronic services in the field of social insurance, informing the population and improving services.

The authors, in the context of cooperation and mutual assistance, mention the Agreement between Ukraine and the Republic of Poland on social security. Thanks to which the insured persons have the opportunity to combine the experience of social insurance in Poland and Ukraine and receive other benefits. Which has a positive effect on good neighborly relations between the two parties and meets European criteria for the development of the social sphere.

Summing up the research question, the authors emphasize the historical, political and legal proximity of both countries. This can serve as a source of effective experience and a warning against miscalculations and possible mistakes on the way to reforming the social security system in Ukraine.

Key words: *social insurance, Social Insurance Administration, National Health Fund, Pension Fund of Ukraine, reforms, benefits, insurance payments.*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.31>

О. В. Болгар

кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального процесу факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування Одеського державного університету внутрішніх справ

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті досліджено аспекти державної реєстрації як специфічного адміністративно-правового режиму в Україні. Визначено, що режим – це та зовнішня оболонка, яка забезпечує саме існування системи управління, її нормальне цілеспрямоване функціонування і можливість прояву всередині системи можливостей самоорганізації і самоврядування. Зазначено, що досліджуваний режим регулює адміністративно-правові відносини у сфері державної реєстрації, та здійснюваний за допомогою функцій контролю та обліку. Доведено, що ознаками, властивими адміністративно-правовому режиму є: наявність закріпленого суб'єкта управління; наявність закріпленого об'єкта управління; певний ступінь підпорядкованості і залежності суб'єкта і об'єкта; інформаційна взаємодія суб'єкта та об'єкта управління; наявність управлінських функцій; наявність адміністративно-правових форм юридичного вираження; наявність юридичного змісту певної адміністративно-правової форми. Наголошено, що державна реєстрація, представлена у вигляді комплексного адміністративно-правового режиму, являє собою певну систему з усіма властивими їй системоутворюючими ознаками: наявність цілей системи; наявність навколишнього середовища; здатність до вимірювання; подільність системи на елементи і підсистеми. Констатовано, що розгляд державної реєстрації як комплексного адміністративно-правового режиму ставить завдання виявлення загальних вихідних засад, що визначають його правову модель незалежно від реалізованих цілей і сфер застосування, отримуючи своє нормативне вираження, вони виконують роль принципів державної реєстрації, забезпечуючи існування останньої як правової форми публічного адміністрування. Розгляд державної реєстрації як комплексного адміністративно-правового режиму ставить завдання виявлення загальних вихідних засад, що визначають його правову модель незалежно від реалізованих цілей і сфер застосування. Отримуючи своє нормативне вираження, вони виконують роль принципів державної реєстрації, забезпечуючи існування останньої як правової форми публічного адміністрування. Виявлено принципи державної реєстрації як специфічного адміністративно-правового режиму: законності, обов'язковості, публічності, заявності, платності, достовірності, відкритості. В рамках системного підходу державну реєстрацію визначено як комплексний адміністративно-правовий режим, що опосередковує в якості загальної функції здійснення контролю та обліку, яка отримує свою цільову конкретизацію залежно від виду публічного інтересу, що реалізується шляхом винесення уповноваженим державним органом адміністративно-правових актів в рамках нормативно врегульованої процедури.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративне законодавство, державна реєстрація, публічне адміністрування, адміністративно-правовий режим, правовий механізм, адміністративні процедури, правовий облік, контроль, реєструючий орган, публічний інтерес.

Постановка проблеми. Реалізація проголошеного Конституцією України пріоритету прав і свобод особистості зажадала створення ефективного механізму їх реалізації та захисту, що визначило найважливіші напрямки державно-правових перетворень. З проголошенням соціальної держави в суспільстві робиться заявка на рішучий крок до переходу від принципу «рівності можливостей» до принципу «рівності результатів». Створення умов реалізації проголошених Конституцією прав і свобод особистості вимагає її активної участі в соціальних і економічних процесах, що обумовлює потребу в радикальному системному оновленні правових форм, що опосередковують державно-владний вплив на інститути громадянського суспільства. Проведена в умовах трансформації економічної і політичної систем адміністративно-правова реформа не може бути зведена до оптимізації та адаптації існуючих правових механізмів державного управління стосовно нових умов, бо в основі її лежать принципово інші підходи до побудови нової системи взаємовідносин виконавчої влади та особистості, заснованої на ідеї забезпечення розумного балансу публічних і приватних інтересів. Різке скорочення сфер, що допускають можливість використання прямих адміністративних методів при істотному збагаченні функціональної ролі держави призвело до появи нових правових форм державного управління. На тлі структурно-функціонального реформування системи виконавчої влади особливої актуальності набула одна з форм її реалізації – державна реєстрація, яка знайшла своє застосування в усіх сферах державного управління (економіка, соціальна та адміністративно-політична сфери). Незважаючи на це, сутність і правова природа державної реєстрації як форми реалізації виконавчої влади досі не стали предметом детального дослідження в юридичній літературі. Усе вищезазначене зумовлює актуальність обраної тематики статті.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Певним аспектам теоретико-правового дослідження державної реєстрації приділялась увага науковців різних галузей знань. Серед вчених-адміністративіс-

тів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна відзначити роботи таких науковців як: В. Авер'янов, О. Андрійко, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, В. Вишняков, В. Галуцько, А. Головач, І. Голосніченко, І. Задоя, С. Ківалов, В. Колпаков, Ю. Тихомиров, О. Шмалій, М. Шульга та ін.

Враховуючи динамічність адміністративного законодавства, а також досить швидкі темпи розвитку та реформування адміністративного права, багато наукових положень частково втратили свою актуальність. Таким чином, цілком обґрунтовано можна говорити про те, що сьогодні необхідним стає системне і фундаментальне дослідження теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних з адміністративно-правовим забезпеченням державної реєстрації на основі новітніх теоретико-правових засад.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є дослідження сутності державної реєстрації як специфічного адміністративно-правового режиму в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сутність адміністративних режимів закладена в природі самого управління. Не можна побудувати навіть мінімально ефективної системи управління, не здійснивши при цьому режимну організацію її основних компонентів.

В юридичній літературі зустрічаються різні підходи до поняття адміністративно-правового режиму. О. Задихайло вважає, що адміністративно-правовий режим являє собою певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередковане централізованим порядком, імперативним методом юридичного впливу, коли суб'єкти правовідносин мають юридично нерівне становище [4]. Інакше визначає адміністративно-правовий режим В. Колпаков: «адміністративно-правовий режим є встановлена в законодавчому порядку сукупність правил діяльності, дій або поведінки громадян і юридичних осіб, а також порядок реалізації ними своїх прав у певних умовах (ситуаціях), забезпечення і підтримки суверенітету і оборони держави, інтересів безпеки і охорони громадського порядку

спеціально створеними для цієї мети службами державного управління [6, с. 63].

У кожному з цих визначень ясно проглядається загальний початок державно-управлінських регламентів, які в своєму комплексному нормативному вираженні утворюють порядок діяльності – суб'єктів адміністративно-правових відносин у разі виникнення тих чи інших ситуацій. Режим етимологічно і є порядком. Встановлення ж такого порядку засобами адміністративного права по суті і утворює те, що в цілому повинно, на наш погляд характеризуватися як адміністративно-правовий режим.

Аналіз літератури з адміністративного права дозволяє стверджувати, що, незважаючи на загальновизнаність категорії адміністративно-правового режиму, її використання в адміністративно-правовій науці є вкрай обмеженим. В основному, адміністративно-правові режими трактуються лише в контексті правового регулювання заходів, спрямованих на подолання ситуацій надзвичайного характеру [1; 2; 6]. Головні серед них – згадані в Конституції України режими надзвичайного і воєнного стану [7]. В даний час в науковій літературі з адміністративного права переважає традиційне трактування адміністративно-правових режимів як особливого роду заходів, спрямованих на подолання істотних негативних ситуацій сфері державного управління. Зокрема, сюди віднесені, крім уже названих, режим державного кордону, митний режим, різного роду режими особливих варіантів несення служби в силових структурах і ряд інших. Так, В. Галунько визначає основні цілі адміністративно-правових режимів як «забезпечення загальної безпеки України,.... створення на шляху іноземних розвідок, злочинних організацій та осіб досить надійних правових бар'єрів і організаційних заходів їхнього забезпечення, які б серйозно ускладнювали, а в ряді випадків і зовсім виключали досягнення злочинних цілей у сфері зовнішньої і внутрішньої безпеки України» [2, с. 139].

На наш погляд, обмежувати сутність адміністративно-правових режимів орієнтацією на врегулювання ситуацій надзвичайного або в цілому неординарного

порядку навряд чи є правильним. Візьмемо, наприклад, режим державної реєстрації; він не є ситуаційним. Його існування не можна визнати також і чимось надзвичайним або неординарним. Йдеться про відносно самостійну сферу державного управління.

Виявлення сутнісних характеристик адміністративно-правових режимів вимагає початкового поділу на дві логічні, аналітично відокремлені складові

– адміністративні режими як щось спільне по відношенню до будь-якої сфери життя;

– правове регулювання адміністративних режимів.

Тільки після цього можна описати режим як цілісне управлінське явище, і як одну з форм його реалізації – адміністративно-правовий режим.

Перший з числа обраних нами для аналізу компонентів досліджуваного явища є адміністративний режим. Позначений термін носить спеціальний характер і найбільше застосовується до адміністративно-правової проблематики або сфери державного управління [9].

Якщо звернути увагу на те, як характеризуються в науці адміністративного права адміністративно-правові режими, то тут досить однозначно проглядається поділюване фактично всіма дослідниками думка про те, що такого роду режими – це, щонайменше, встановлення особливого порядку діяльності в тій чи іншій сфері життя, включаючи відповідно особливий, а, часом, можливо, і звичайний порядок функціонування відповідних суб'єктів управління. Візьмемо подібне трактування за вихідну позицію і з метою з'ясування сутності адміністративно-правового режиму спробуємо переломити її на понятійній інструментарій теорії публічного адміністрування.

Таке первинне розуміння адміністративного режиму стає ще більш очевидним, якщо звернути увагу на об'єктивні особливості вихідної для здійснення будь-якого управлінського процесу системи управління. Як відомо ще з часів Н. Вінера, будь-яка система управління незалежно від її природи і складності завжди має необхідними елементами суб'єкт управління,

який безпосередньо здійснює управлінські впливи, об'єкт управління – тобто об'єкт докладання зусиль суб'єкта управління, а також прямі і зворотні зв'язки між ними [14]. Треба також мати на увазі, що управління в тому розумінні, яке надається йому в науці управління, являє собою іманентну властивість цілісних систем. Тому функціонуюча сукупність суб'єкта, об'єкта управління і зв'язків, що їх поєднують, являє собою саме цілісну систему.

Насправді соціальні системи мають відкритий щодо середовища функціонування характер, тому забезпечення їх емергентних характеристик, в умовах яких тільки і можливо ефективно управління – особливе завдання. Її рішення по суті пов'язане зі специфічним упорядкуванням суб'єкта управління його об'єкта, а також прямих і зворотних зв'язків між ними. Інакше кажучи, побудова системи управління, яке передує управлінню як такому, являє собою встановлення і підтримання досить жорсткого порядку в деяких сукупностях суспільних відносин, частина з яких утворює суб'єкт, а інша частина – об'єкт управління [8].

Крім цього, потрібно ще як мінімум дві умови:

- забезпечення особливого режиму взаємодії суб'єкта і об'єкта управління, при якому перший реально здатний управляти другим;

- наявність особливого і знову досить жорсткого (режимного) упорядкування інформаційного обміну між суб'єктом і об'єктом управління, які володіють відомою автономією, а, часом і просторово-часовою роздільністю.

Зауважимо, що використання терміну «режим» в даному випадку цілком є виправданим. Системи управління, що цілеспрямованим чином формуються, як правило, істотно змінюють середовище функціонування, з компонентів якого вони не тільки багато в чому виникають, але і які використовуються в подальшому в принесених управлінням в середовище функціонування цілях.

В даному аспекті слід було б звернути увагу на тріаду «порядок – організація – режим». Порядок і впорядкування – початкова властивість і певна універсальна мета

управління. Провідними засобами досягнення порядку виступають організація і її, скоріш за все, особливий прояв – режим. При цьому в спеціальній літературі режим повсюдно ототожнюється саме з особливими, як правило, жорсткими адміністративними (управлінськими) діями і вже в силу цього не може охоплювати настільки характерні для сучасного управління явища, як самоврядування і самоорганізацію. Однак останнє знову ж є справедливим лише у випадках, коли самоврядування і самоорганізація протікають у чітко окреслених рамках, що не суперечать загальним цільовим установкам і вихідному порядку управління. Іншими словами, те, що становить зміст допустимого в управлінській системі гомеостазу, теж повинно мати свій режим здійснення.

Режим – це та зовнішня оболонка, яка забезпечує саме існування системи управління, її нормальне цілеспрямоване функціонування і можливість прояву всередині системи можливостей самоорганізації і самоврядування [2, с. 203].

Режим і режимна організація управління об'єктивно обумовлені самою його природою, проте повною мірою організація управління ними не вичерпується. В управлінні завжди є області, в яких діють механізми саморегуляції і самоврядування, які, в свою чергу, знову ж таки можуть бути схильними до режимної організації. Режим же, як такий, закріплює найбільш важливі і вразливі для системи сфери управлінських відносин, що забезпечують саме існування управлінської системи, досягнення цілей управління і його ефективно протікання.

У зв'язку з цим необхідно звернути увагу на ще одну його відмінну рису – функціональність. Не вдаючись у досить складну і вельми дискусійну проблематику функціональної структури соціального управління, відзначимо лише, що в розвиненій і досить широкомасштабній управлінській системі кожна з функцій може отримувати власне втілення у внутрішній для вихідної системи власній системі управління, для якої спочатку справедливим є все те, що стверджувалося вище. Додамо, що середовищем функціонування цих вторинних систем стають обволікаючі їх управлінські від-

носини вихідної системи управління. Тому тут знову виникає потреба встановлення особливого функціонального порядку і відповідно функціональних управлінських режимів, основоположних компонентів (цього порядку), які закріплюють його, включаючи як окремі функції, так і їх взаємозв'язки в управлінському циклі (циклах). Такого роду функціональні адміністративні режими можуть охоплювати окремі компоненти суб'єкта управління, його об'єкта, а також складні інформаційні потоки, що протікають в системі управління, включаючи, скажімо, документообіг або систему діловодства [6, с. 22].

Нарешті, останньою з найбільш значущих областей прояву адміністративних режимів, яка впливає безпосередньо з загальнотеоретичних уявлень про управління, є область взаємодії різних систем управління. Багато з систем, які зовні виглядають цілком самостійними, у багатьох відношеннях можуть являти собою в онтології розвинених форм відокремлених функцій єдиних процесів управління, звідси і взаємодія між цими системами може опосередковуватися функціональними адміністративними режимами.

Переходячи до другої частини наміченого аналізу, необхідно відзначити, що основними засобом забезпечення і реалізації адміністративних режимів є нормативне регулювання тих відносин, які потрапляють в сферу даного режиму. В даному випадку непридатним є демократичний принцип «дозволено все, що не заборонено законом». Будь-які спроби його використання в сфері охоплених адміністративним режимом відносин суперечать самій його суті і спрямованості на встановлення порядку обмеження розсуду суб'єктів, які беруть участь в управлінському процесі. Типовим для адміністративних режимів повинні вважатися дозволи, заборони і детальні регламенти діяльності [1, с. 138].

Це зовсім не означає, що в управлінні не може існувати того, що зазвичай називають адміністративним розсудом, проте проявлятися він може тільки там, де є можливість для самоврядування або у випадках відсутності відповідного чіткого регламенту.

У сфері державного управління, як ні в якій іншій, важливого значення набуває роль керуючого суб'єкта з властивою йому можливістю розсуду. Більш того, розсуд в тій чи іншій мірі властивий всім, хто бере участь у прийнятті та реалізації управлінських рішень. Щоб не допустити відступів від вимог адміністративних режимів, що забезпечують вихідні і найбільш важливі поточні параметри управління, в сфері управління формалізуються і широко застосовуються нормативні регулятори з області моральності і моралі. Це різного роду присяги, клятви, кодекси і суди честі, вимоги до сфери приватного життя управлінців (обмеження спільної служби родичів, декларування доходів, різного роду заборони на використання службового становища в особистих цілях, отримання подарунків у зв'язку з виконанням обов'язків управління, обмеження в сумісництві тощо). Іншими словами, для сфери управління характерна в цілому неприйнятна для інших областей суспільного життя (особливо в умовах демократії) формалізація (а в публічному адмініструванні і юридизація) норм морального-етичного змісту. Таким чином, адміністративний розсуд в процесі реалізації того чи іншого адміністративного режиму являє собою певний інтелектуально-правовий імпульс державного управління, регулювання та контролю [8].

Розглядаючи адміністративний режим з позицій його правової сутності, необхідно відзначити, що режим як певний порядок повинен являти собою публічно-правову форму, бо будь-який порядок (ієрархія певних методів управління) втрачає будь-який сенс не будучи наділений правовою формою.

В юридичній літературі виділяють різні класифікації публічно-правових форм. Стосовно до досліджуваної проблематики, найбільш прийнятна позиція Ю. Старилова, який виділяє:

- нормовстановлення, під яким розуміється поява норм права, адресованих публічним управлінням зовнішньому середовищу, численним суб'єктам права, пов'язаних з управлінням або просто зобов'язаним виконувати його приписи; б
- волевиявлення публічного управління – адміністративний акт як типова

форма здійснення управлінських дій, що застосовується в системі юрисдикційного (примусового) управління;

- реальні адміністративні акти — найважливіша форма управлінських дій, вони відрізняються від верховного волевиявлення тим, що не спрямовані на створення певних правових наслідків, а тягнуть за собою дійсний практичний результат [12, с. 198].

Виходячи з даної класифікації, можна стверджувати, що правову основу будь-якого адміністративного режиму може скласти та чи інша (або все в сукупності) публічно-правова форма здійснення управлінських дій.

Таким чином, говорячи про засоби забезпечення адміністративних режимів, навряд чи доцільно розривати адміністративні режими як такі і ті норми і правила, яким повинні безумовно слідувати учасники управлінських відносин відповідної системи управління. Одне без іншого немислимо, тому що режим лише тоді режим, коли може бути належним чином забезпечений.

Підводячи підсумок вищевикладеному, вважаємо можливим виділити наступні ознаки, властиві адміністративно-правовому режиму:

- наявність стійко закріпленого суб'єкта управління;
- наявність стійко закріпленого об'єкта управління;
- певний ступінь підпорядкованості і залежності суб'єкта і об'єкта;
- інформаційна взаємодія суб'єкта та об'єкта управління;
- наявність управлінських функцій;
- наявність адміністративно-правових форм юридичного вираження;
- наявність юридичного змісту певної адміністративно-правової форми.

Якщо перераховані вище ознаки спроектувати на певний вид державної реєстрації (наприклад, реєстрація нерухомості та угод з нею), то можна стверджувати, що державна реєстрація є адміністративно-правовим режимом. При першому погляді на державну реєстрацію як системне адміністративно-правове явище може скластися враження, що вона не підпадає під ознаки адміністративно-пра-

вового режиму; подальший же аналіз призводить до висновку, що вона являє собою комплексний адміністративно-правовий режим.

На думку С. Попова, всі адміністративно-правові режими можна розділити на дві основні групи: орієнтовані на конкретні управлінські структури і ті, що мають нормативний характер щодо ряду суб'єктів, об'єктів та інших складових системи управління. Останні в силу своїх особливих властивостей іменуються комплексними. Під комплексним адміністративно-правовим режимом розуміється врегульований правом і маючий нормативний характер щодо структур державного управління порядок здійснення діяльності, загальної для певної множини або для всіх державних органів, який підлягає конкретизації в процесі реалізації [10].

Державна реєстрація, представлена у вигляді комплексного адміністративно-правового режиму, являє собою певну систему з усіма властивими їй системоутворюючими ознаками.

Першою ознакою є наявність цілей системи. Висуваючи тезу про державну реєстрацію як комплексний режим, доречно задатися питанням: а на що власне спрямований цей режим? Якщо врахувати, що при аналізі загальнотеоретичних основ адміністративно-правових режимів в якості вихідного було вибрано аксіоматичне положення про цільову спрямованість будь-якого управлінського процесу, відповідно режими розглядалися саме з точки зору забезпечення досягнення заданих в управлінні цілей. Якщо ж з урахуванням сказаного звернутися до комплексних режимів, то тут така цільова спрямованість фактично не проглядається. Дійсно, управлінські цілі завжди конкретні і пов'язані з настільки ж конкретною системою управління. Комплексні ж режими відрізняються абстрагуванням від конкретних управлінських відносин. Однак, при аналізі конкретного адміністративно-правового режиму можна виявити елементи цілепокладання [4, с. 148].

Наприклад, ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 року

№ 1952-IV визначає, що: «державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (далі – державна реєстрація прав) – офіційне визнання і підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» [11]. Звідси випливає цілком певна мета державної реєстрації прав, що полягає в забезпеченні стабільності майнових відносин у сфері нерухомості та підвищенні ефективності управління.

Разом з тим державна реєстрація як комплексний адміністративно-правовий режим позбавлений конкретної цільової спрямованості, виконуючи ряд загальних управлінських функцій. Ці функції можуть бути сформульовані в регулюючих режим нормах, а можуть слідувати з прив'язки вимог режиму до функціонування систем управління. Так, щодо режиму державної реєстрації можна з упевненістю сказати, що цей режим регулює адміністративно-правові відносини у сфері державної реєстрації, здійснюваний за допомогою функцій – контролю та обліку.

Отже, в своєму вихідному і найбільш абстрактному розумінні режим є порядком. Відповідно під адміністративно-правовим режимом мається на увазі порядок у галузі публічного адміністрування. І якщо врахувати тут нормативність комплексних режимів щодо конкретних структур державного управління (зокрема, конкретного виду державної реєстрації), то залишається визнати, що з точки зору їх цільової орієнтації ці режими націлені на порядок і впорядкування як таких.

Саме порядок і ніщо інше є визначальною характеристикою і метою комплексних адміністративно-правових режимів. При цьому, однак ситуація різко змінюється при реалізації цих режимів у конкретних системах публічного адміністрування. Встановлений режимом порядок накладається на функції даної системи і набуває в ній конкретного місця і цільового призначення. Зазначена мета знаходить чітке вираження за допомогою публічного інтересу, конкретизованого категоріями характеру, рівня і змісту сто-

совно певної сфери публічного адміністрування. На наш погляд, заперечення існування цілей державної реєстрації як комплексного адміністративно-правового режиму є лише відображенням непізнаності закономірностей його функціонування.

Другою ознакою державної реєстрації слід визначити наявність навколишнього середовища. Будь-яка система, у якій немає навколишнього середовища, в якості такої існувати не може [9]. Це положення досить очевидно, тому що в процесах, пов'язаних з державною реєстрацією беруть участь мільйони людей. При цьому зазвичай підкреслюється, що саме зовнішнє середовище несе в собі обмеження системи. У такій системі як державна реєстрація, що подається нами у вигляді комплексного адміністративно-правового режиму, про це насамперед «підключається» такий елемент середовища, як законодавство, правові норми в цілому. Якщо врахувати, що розглянутий нами комплексний режим визначає порядок у сфері державної реєстрації, а вимоги даного режиму нерідко зачіпають область реалізації прав і законних інтересів всієї сукупності суб'єктів адміністративного права, то факт існування такої системоутворюючої ознаки як наявність навколишнього середовища стає незаперечним.

Важливо також мати на увазі, що державна реєстрація як комплексний адміністративно-правовий режим не тільки зачіпає права людини і громадянина, а й нерідко в тій чи іншій мірі обмежує їх. В рамках, досліджуваного нами системної ознаки цей факт передбачає врахування тих зв'язків, які об'єктивно існують між реєструючим органом і громадянином, або реєструючим органом та іншим органом виконавчої влади. Які в свою чергу являють собою певну «оболонку» (середовище) функціонування вихідної системи управління.

Третя ознака досліджуваного адміністративно-правового режиму – здатність до вимірювання. При розгляді даної якості державної реєстрації як системного комплексного режиму, особливе місце відводиться визначенню її параметрів. Тут за основу можна взяти окремі ознаки, властиві тій чи іншій адміністративно-право-

вій формі, до яких в літературі з адміністративного права, наприклад, відносять: масштабність, обсяг, інформаційність, наявність результатів, що досягаються.

Розглядаючи дані ознаки через призму державної реєстрації треба зазначити, що реєстраційними процесами охоплено значний масив як системи органів виконавчої влади, так і громадян як суб'єктів адміністративно-правових відносин. Причому обсяг даного роду публічних відносин цілком вимірний і знаходить своє відображення в різного роду обліково-статистичних документах, обсяг і характер яких регулюється нормативними актами різного рівня залежно від виду державної реєстрації. Але цю ознаку можна вважати «мертвонародженою», якщо в системі комплексних режимів державної реєстрації не буде відповідного інформаційного забезпечення. В даному випадку інформаційність – це внесення реєстраційних даних в списки, реєстри, реєстри, кадастри з подальшою обробкою і введенням в єдину комп'ютерну систему реєструючого органу [8].

Ефективність вимірюваності залежить від ступеня інформаційності, а також взаємодії інформаційних потоків у системі комплексних режимів державної реєстрації. Наслідком ефективної роботи даної системи є наявність ще одного елемента вимірюваності – результату, що досягається – якісна ознака), який може носити як позитивний характер (наприклад, затвердження програм соціально-економічного розвитку, при розробці яких використовуються статистичні дані щодо реєстрації суб'єктів підприємництва), так і являти собою реакцію на негативні явища у сфері державної реєстрації (наприклад, протест прокурора на неправомірну відмову в реєстрації).

Таким чином, державна реєстрація як комплексний режим являє собою принципово вимірювану систему.

Четвертою ознакою державної реєстрації визначимо подільність системи на елементи і підсистеми. Характеризуючи державну реєстрацію як комплексний адміністративно-правовий режим, ми встановили, що даний режим може поширюватися на невизначене коло об'єктів і суб'єк-

тів управління. Даний режим складається з цілого ряду адміністративно-правових режимів, специфіка яких визначається видом державної реєстрації. На подільність системи вказує та обставина, що кожному з цих режимів властивий певний об'єкт і суб'єкт державної реєстрації. Якщо за основу взяти поділ об'єктів реєстрації за критерієм об'єкта, диференційованого на родовий, видовий і безпосередній об'єкт, то можна стверджувати, що дана система не тільки може поділятися на підсистеми, але являє собою іманентну множину елементів підсистеми державного управління. Наприклад, родовим об'єктом реєстрації нерухомого майна є комплекс суспільних відносин, що виникають у сфері власності, видовим – суспільні відносини, які виникають, в цілому, з приводу реєстрації нерухомого майна, безпосереднім – суспільні відносини, що виникають з приводу реєстрації конкретно взятого нерухомого майна [10].

Аналогічною бачиться і класифікація за суб'єктом державної реєстрації:

- фізичні особи (наприклад, реєстраційний облік громадян за місцем перебування або місцем проживання; облік міграційного процесу громадян тощо);

- суб'єкти підприємницької діяльності – юридичні особи та фізичні особи підприємці (правоздатність у обох категорій виникає з моменту державної реєстрації).

Розгляд державної реєстрації як комплексного адміністративно-правового режиму ставить завдання виявлення загальних вихідних засад, що визначають його правову модель незалежно від реалізованих цілей і сфер застосування. Отримуючи своє нормативне вираження, вони виконують роль принципів державної реєстрації, забезпечуючи існування останньої як правової форми публічного адміністрування. Дослідження сутності державної реєстрації дозволяє виявити наступні принципи: законності, обов'язковості, публічності, заявності, платності, достовірності, відкритості.

Принцип законності є основною правовою засадою публічного адміністрування в цілому. Забезпечення законності в реєстраційній діяльності забезпечується за допомогою наділення громадян і органі-

зацій правом судового і адміністративного оскарження дій (бездіяльності) реєструючого органу. Принцип обов'язковості полягає в тому, що державна реєстрація обов'язкова для всіх суб'єктів, на яких поширюється «реєстраційне» законодавство. Так, вимога державної реєстрації прав на об'єкти нерухомості є однаково обов'язковою як для суб'єктів приватного права (громадян та юридичних осіб), так і для публічних утворень. Обов'язковість державної реєстрації забезпечується застосуванням негативних правових наслідків, серед яких особливо можна виділити заходи адміністративної відповідальності. Набуття статусу підприємця (в широкому сенсі) пов'язується з державною реєстрацією у відповідній якості незалежно від виду суб'єкта, форми власності та інших факторів. Іншою основною засадою державної реєстрації є її публічність. Публічний характер виражається в тому, що державна реєстрація є формою державної діяльності і здійснюється уповноваженими органами публічної влади; акт державної реєстрації являє собою публічно-правовий акт. Наступним принципом державної реєстрації є її заявницький характер, що виражається в тому, що реєстраційна процедура порушується тільки на підставі заяви відповідного суб'єкта. Може здатися, що заявницький характер знаходиться в протиріччі з принципом обов'язковості, однак це не так. Заявницька засада лежить в основі функціональної складової правового механізму державної реєстрації, тоді як обов'язковість визначає суб'єктну, тобто інституційну складову. Ставлячи в обов'язок певних категорій осіб здійснення державної реєстрації, пов'язуючи з такою реєстрацією реалізацію ними своїх прав, законодавець окреслює таким чином суб'єктні межі сфери керуючого впливу, здійснюваного у формі державної реєстрації. Реєстрація, являючи собою своєрідну публічно-правову «послугу», здійснюється на оплатній основі – за плату, яка знаходиться в режимі податкового збору. Природно, платність державної реєстрації має місце в тих випадках, коли керуючий вплив не обмежується рамками самої системи державного управління; реєстрація

у «внутрішніх» управлінських відносинах з цілком зрозумілих причин є безкоштовною. Принцип достовірності містить в собі презумпцію правильності містяться в обліковому документі (реєстрі, реєстрі) записів до тих пір, поки вона не спростована в установленому законом порядку (переважно, судовому) [2, с. 231].

Дане правило обумовлено формально-юридичним характером перевірки відомостей, які подаються на реєстрацію і виключають можливість для реєструючого органу перевіряти їх фактичну відповідність дійсності. Принцип відкритості облікових даних, що містяться в реєстрах (реєстрах) визначає інформаційну цінність реєстрації як форми публічного адміністрування. Дані інформаційних систем, створених за допомогою державної реєстрації (за винятком відомостей конфіденційного характеру) повинні бути доступні як для державних органів, так і для суб'єктів приватного права.

Висновки: Режим – це та зовнішня оболонка, яка забезпечує саме існування системи управління, її нормальне цілеспрямоване функціонування і можливість прояву всередині системи можливостей самоорганізації і самоврядування. Ознаками, властивими адміністративно-правовому режиму є: наявність закріпленого суб'єкта управління; наявність закріпленого об'єкта управління; певний ступінь підпорядкованості і залежності суб'єкта і об'єкта; інформаційна взаємодія суб'єкта та об'єкта управління; наявність управлінських функцій; наявність адміністративно-правових форм юридичного вираження; наявність юридичного змісту певної адміністративно-правової форми.

Державна реєстрація, представлена у вигляді комплексного адміністративно-правового режиму, являє собою певну систему з усіма властивими їй системоутворюючими ознаками: наявність цілей системи; наявність навколишнього середовища; здатність до вимірювання; подільність системи на елементи і підсистеми.

Розгляд державної реєстрації як комплексного адміністративно-правового режиму ставить завдання виявлення загальних вихідних засад, що визначають його правову модель незалежно від

реалізованих цілей і сфер застосування. Отримуючи своє нормативне вираження, вони виконують роль принципів державної реєстрації, забезпечуючи існування останньої як правової форми публічного адміністрування. Дослідження сутності державної реєстрації дозволяє виявити наступні принципи: законності, обов'язковості, публічності, заявності, платності, достовірності, відкритості.

Таким чином, в рамках системного підходу державну реєстрацію можна визначити як комплексний адміністративно-правовий режим, що опосередковує в якості загальної функції здійснення контролю та обліку, яка отримує свою цільову конкретизацію залежно від виду публічного інтересу, що реалізується шляхом винесення уповноваженим державним органом адміністративно-правових актів в рамках нормативно врегульованої процедури.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк та ін. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. 624 с.
2. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2 т. Т. 1 : Загальне адміністративне право / В. В. Галунько та ін. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2017. 320 с.
3. Грущинський І.М. Державна реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності : наук.-практ. посіб. / І.М. Грущинський, В.М. Кравчук, Є.П. Пограничний. Львів: Престиж-Інформ, 2000. 268 с.
4. Задихайло О.А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні. *Форум права*. 2011. № 1. С. 379–384.
5. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду / А.П. Заєць. Київ, 1999. 247 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 799 с.
7. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Красовська А. Державна реєстрація як умова реалізації права на підприємництво в Україні. *Адміністративне право*. 2002. № 7. С. 62–64.
9. Мовчан Д.В. Щодо систематизації державних органів, які здійснюють реєстраційне провадження. *Проблеми законності*. 2009. № 103. С. 159–166.
10. Попов С.Ю. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. *Митна справа*. 2012. Ч. 2. Кн. 1. № 1(79). С. 162–166.
11. Про заходи щодо надання послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно : наказ Міністерства юстиції України від 14.03.2014 р. № 524/5. *Офіційний вісник України*. 2014. № 21. Ст. 674.
12. Старілов Ю.Н. Служебное право/ Ю.Н. Старілов. Москва: БЕК, 2006. 698 с.
13. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции/Ю.А. Тихомиров. Москва: Юринформцентр, 2011. 355 с.
14. Юшкевич О.Г. Проведення в справах про державну реєстрацію фізичних осіб підприємців : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.

Bolhar O. Legal regime of state registration in Ukraine

The article examines aspects of state registration as a specific administrative and legal regime in Ukraine. It is determined that the regime is the outer shell that ensures the very existence of the management system, its normal purposeful functioning and the possibility of self – organization and self-government opportunities within the system. It is indicated that the regime under study regulates administrative and legal relations in the field of state registration, and is carried out with the help of control and accounting functions. It is proved that the features inherent in the administrative-legal regime are: the presence of a fixed subject of management; the presence of a fixed object of Management; a certain degree of subordination and dependence of the subject and object; information interaction of the subject and object of management; the presence of managerial functions; the presence of administrative-legal forms of legal expression; the presence of legal content of a certain administrative-legal form. It is noted that state registration, presented in the form of a comprehensive administrative and legal regime, is a certain system with all its inherent system-forming features: the presence of system goals; the presence of the environment; the ability to measure; the divisibility of the system into elements and subsystems. It is stated that the consideration of state registration as a complex administrative and legal regime sets the task of identifying the general initial principles that determine its legal model

regardless of the implemented goals and areas of application, receiving their normative expression, they play the role of principles of state registration, ensuring the existence of the latter as a legal form of Public Administration. Consideration of state registration as a complex administrative and legal regime sets the task of identifying general initial principles that determine its legal model, regardless of the goals and areas of application implemented. Receiving their normative expression, they fulfill the role of principles of state registration, ensuring the existence of the latter as a legal form of Public Administration. The principles of state registration as a specific administrative and legal regime are revealed: legality, binding, publicity, statement, payment, reliability, openness. Within the framework of a systematic approach, state registration is defined as a complex administrative and legal regime that mediates as a general function the implementation of control and accounting, which receives its target specification depending on the type of public interest, which is implemented by issuing administrative and legal acts by the authorized state body within the framework of a normatively regulated procedure.

Key words: *administrative law, administrative legislation, state registration, public administration, administrative and legal regime, legal mechanism, administrative procedures, legal accounting, control, registration authority, public interest.*

УДК 341.01

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.32>**О. В. Трояновський**

кандидат юридичних наук, доцент, адвокат

РАСТА SUNT SERVANDA? ПРО РЕЖИМ ОДНОСТОРОННІХ АКТІВ В МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

Стаття присвячена правовому режиму актів в системі міжнародного права. В силу певних переваг в порівнянні з більш складними процесами укладання договорів, держави все частіше звертаються до односторонніх актів. Односторонні акти держав володіють всіма якостями міжнародно-правового акта, що слід враховувати при визначенні поняття цього явища. З огляду на це, односторонній акт держави визначається як односторонній прояв волі, сформульований публічно щодо його адресатів, що виражає намір викликати наслідки за міжнародним правом і здатний незалежно від втручання волі інших держав породити, згідно з виявленою волею, такі наслідки, які, будучи здатні надавати права, не можуть виступати в формі зобов'язань для третіх держав.

Підкреслюється, що юридичне обґрунтування односторонніх актів довгий час було предметом спорів серед юристів-міжнародників, і, незважаючи на чітку вказівку Міжнародного суду з цього питання в Справі про ядерні випробування, воно продовжує залишатися джерелом розбіжностей.

Обґрунтовується, що обов'язковий характер взятих на себе зобов'язань внаслідок односторонніх актів може бути виявлений в об'єктивному принципі добросовісності і його більш точному вираженні в принципі, що впливають з нього, – *pacta sunt servanda*.

Ключові слова: односторонній акт, добросовісність, джерело міжнародного права, міжнародне зобов'язання, міжнародна правотворчість, *pacta sunt servanda, estoppel*.

Постановка проблеми. За останні півстоліття міжнародне право зазнало кардинальних змін і перетворень. Не є винятком і сфера міжнародної нормотворчості, в якій все більше утверджується тенденція, згідно з якою права і обов'язки держав можуть виникати не тільки з міжнародних договорів або звичаєвого права, але і на основі інших правотворчих інструментів, серед яких – і односторонні акти держав.

В силу певних переваг в порівнянні з більш складними процесами укладання договорів держави все частіше звертаються до односторонніх актів. Зокрема, терміни прийняття таких актів є набагато меншими, ніж при підготовці і підписанні договорів; формально вони не вимагають згоди з боку інших держав; нерідко держави звертаються до односторонніх актів тоді, коли необхідно терміново вирішити той чи інший політичний спір. Загалом, держави фактично щодня вдаються до формулювання односторонніх актів: це і визнання держав і урядів, і обіцянки про надання фінансової або гуманітарної

допомоги, і погашення заборгованості, і надання різних міжнародно-правових режимів тощо.

Вагому роль односторонні акти зіграли і в історії міжнародних відносин незалежної України. Зокрема, прийняттям одностороннього акту відмови в формі Тристоронньої заяви Президентів України, Росії та США від 14 січня 1994 року Україна свого часу вдалося вирішити напружену політичну ситуацію навколо ядерних арсеналів, які залишилися на її території після розпаду СРСР.

Зростання кількості односторонніх актів в практиці держав свідчить не тільки про необхідність проведення їх всебічного доктринального аналізу, але і про необхідність розробки відповідного міжнародно-правового режиму для їх належного регулювання на універсальному рівні.

Важливим кроком на шляху кодифікації інституту односторонніх актів стала робота Комісії міжнародного права ООН, яка на своїй 48-й сесії в 1996 році визначила односторонні акти держав як тему, яка підходить для кодифікації і прогресив-

ного розвитку і знайшла доцільним розробити відповідний міжнародно-правовий режим регулювання односторонніх актів для запобігання ситуацій, коли односторонні акти можуть стати джерелом спорів і навіть конфліктів. Комісія зазначила, що, хоча тема була чітко розмежована і ставала предметом наукових робіт, вона ніколи не вивчалася будь-яким офіційним міжнародним органом; що держави часто вдавалися до односторонніх актів і існувала практика держав, на яку можна було спиратися при виведенні правових принципів щодо них; що, хоча в декількох рішеннях Міжнародного Суду розглядалися односторонні акти, в позиції залишалися неясності і питання; і що право міжнародних договорів може служити відправною точкою для роботи [2]. Результатом її роботи стало прийняття в 2006 році документа під назвою «Керівні принципи, що застосовуються до односторонніх заяв держав, які здатні створювати правові зобов'язання».

Стан дослідженості проблематики.

У сучасний період проблематика односторонніх актів держав знаходила висвітлення в працях таких вітчизняних вчених, як В.Г. Буткевич, В.М. Буроменський, А.І. Дмитрієв, О.О. Мережко, С.А. Мельник. У країнах пострадянського простору інститут односторонніх актів згадується в роботах таких вчених, як М.Є. Волосов, В.Н. Додонов, Р.А. Каламкарян, Е.В. Коннова, І.І. Лукашук, І.В. Рачків, М.О. Ушаков та ін. Значно більший інтерес до односторонніх актів спостерігається в роботах західних вчених, які присвятили цій темі свої праці. Серед них можна виділити Х. Берберіс, Г. Біскотіні, І. Бройтца, Дж. Вентурини, Дж. Гарнера, К. Гудманом, В. Дега, Ж-П. Жаке, С. Карбоні, П. Кайе, Р. Куодрі, Ч. Кисса, А. Макнейра, І. МакГіббона, Ф. Пфлюгера, В.Р. Седеньо, Х. Скубішевського, Е. Суя, В. Фідлера, К. Цеманека та ін.

Мета статті – виявити закономірності і особливості інституту односторонніх актів держав та розглянути можливе обґрунтування їхньої обов'язковості.

Виклад основного матеріалу. В умовах існування суверенних держав домінуючим видом міжнародних відносин про-

довжують залишатися прямі двосторонні або багатосторонні міждержавні зв'язки. Разом з тим в післявоєнні роки посилилася тенденція на встановлення міждержавних зв'язків за посередництвом міжнародних організацій, які в межах своєї компетенції сприяють державам у формуванні нових норм міжнародного права [1, с. 102].

Сучасна практика держав, рішення міжнародних юрисдикційних органів і позиції авторитетних вчених-міжнародників свідчать про зростаючу роль односторонніх юридичних актів держав у формуванні міжнародного права. Сьогодні односторонній акт як спосіб створення прав і обов'язків перетворився в зручний спосіб та інструмент здійснення міжнародних відносин. Такі акти, хоча і не згадуються в ст. 38 Статуту Міжнародного Суду ООН, є невід'ємною частиною міжнародної правотворчості – як процесу узгодження змісту норм міжнародного права і введення їх в дію.

Доктрина міжнародного права протиставляє односторонні акти міжнародним договорам, тому найкраще визначити сутність одностороннього акту від противного: односторонній акт виходить від однієї держави; волевиявлення держави не залежить від волевиявлення інших держав, тобто дійсність одностороннього акту не залежить від згоди інших держав; правові наслідки відповідають виявленій волі і не створюють зобов'язання для третіх держав.

Про те, що правові наслідки односторонніх актів держав повинні відповідати виявленій волі, свідчить і рішення Міжнародного Суду у Справі про ядерні випробування, в якій Суд заявив, що «Франція взяла на себе зобов'язання, точний зміст і межі якого повинні розумітися відповідно до дійсних формулювань, в яких вони були публічно виражені» [2].

Таким чином, вважаємо, що односторонні акти держав володіють всіма якостями міжнародно-правового акта, що слід враховувати при визначенні поняття цього явища. Такий підхід виключає з поняття «односторонній акт» односторонні дії, які виступають в міжнародному праві як звичайні юридичні факти, оскільки або не є проявом волі, або не здатні самотійно викликати наслідки за міжнародним пра-

вом, або не тягнуть правові наслідки, відповідні виявленій волі, а лише викликають правовий режим, вже встановлений міжнародним правом (наприклад, розрив дипломатичних відносин, окупація, оголошення або фактичне розв'язання війни, капітуляція, ультиматум тощо.). Як справедливо зазначає Р. А. Каламкарян, що «наявність у держави наміру прийняти на себе ... зобов'язання є основоположною умовою створення одностороннього зобов'язання. Значимість цієї умови визнається всіма юристами» [3, с. 72].

Односторонній акт держави – це односторонній прояв волі, сформульований публічно щодо його адресатів, що виражає намір викликати наслідки за міжнародним правом і здатний незалежно від втручання волі інших держав породити, згідно з виявленою волею, такі наслідки, які, будучи здатні надавати права, не можуть виступати в формі зобов'язань для третіх держав [3, с. 3].

Юридичне обґрунтування односторонніх актів довгий час було предметом спорів серед юристів-міжнародників, і, незважаючи на чітку вказівку Міжнародного суду з цього питання в Справі про ядерні випробування, воно продовжує залишатися джерелом розбіжностей. Хоча Суд прямо заявив, що «так само як саме правило *pacta sunt servanda* в праві міжнародних договорів засноване на добросовісності, таким же є і обов'язковий характер міжнародного зобов'язання, взятого на себе односторонньою заявою» [2], доктрина, як і раніше, веде боротьбу між суб'єктивними поясненнями і об'єктивною підставою обов'язковості одностороннього зобов'язання. Пропоновані суб'єктивні пояснення варіюються від думки про те, що односторонні акти не мають незалежного статусу або обов'язкової юридичної сили в міжнародному праві, до теорій, які передбачають згоду, *pactum in favorem tertii*, естопель і автономне волевиявлення, яке формує зобов'язання.

Ці теорії проливають світло на різні аспекти односторонніх актів і підкреслюють, шляхом зіставлення, дійсно об'єктивну основу зобов'язання.

Згідно з найбільш обмежувальною точкою зору, односторонні акти не мають

незалежного правового статусу в міжнародному праві і незалежно від їхньої політичної цінності не створюють жодних юридичних зобов'язань.

Прихильники обов'язкового характеру одностороннього зобов'язання як і раніше шукають його основу в загальноприйнятому контексті, в зв'язку з чим популярна теорія презюмованої (передбачуваної) згоди. Розглядаючи поведінку адресата після повідомлення акту як активну або навіть мовчазну згоду, передбачалися обов'язкові договірні відносини. Як зазначив Спеціальний доповідач Комісії міжнародного права ООН з розробки конвенції про право міжнародних договорів, «можливе пояснення обов'язкової сили так званих односторонніх заяв ... слід шукати в теорії презюмованої згоди бенефіціара» [5, с. 222].

Але таке міркування викликає ряд заперечень. По-перше, виникає питання, чи слід прирівнювати мовчання або пасивність до згоди? [6, с. 122]. Це призводить до того, що на адресата одностороннього акту, якщо він бажає уникнути презумпції згоди, покладається обов'язок висловити протилежний намір, створюючи «постійну переговорну позицію», яка не підтримує визначеність міжнародного права, яку Міжнародний Суд явно сформулював в Справі про ядерні випробування.

Крім того, очевидно, що намір адресата не має значення для формування або дійсності одностороннього акту: єдиний необхідний намір – це намір декларанта.

Міжнародний Суд у Справі про ядерні випробування недвозначно заявив, що для того, щоб одностороння заява набула чинності, не потрібно нічого характеру *quid pro quo*, відповіді або реакції. Покласти обов'язкову силу односторонньої заяви на передбачувану згоду адресатів – якими також може бути міжнародне співтовариство в цілому, якщо заява зроблена *erga omnes* – означає докорінно змінити основу заяви. Одностороння заява ґрунтується на намірі декларанта, а не на «будь-якому наступному прийнятті», і, таким чином, згода нічого не додає до обов'язкової сили акта. Передбачувана згода незадовільна як пояснення обов'язкового характеру одностороннього акту, і її краще за

все розглядати як юридичну фікцію, яка використовується в якості виправдання, коли основа односторонніх актів неясна, а наявність згоди вважається обов'язковою для виникнення юридичного зобов'язання [7, с. 334].

Інше пояснення обов'язковості односторонньої заяви засноване на аналогії між правами, наданими третім сторонам відповідно до договору, і односторонніми заявами на користь іншої сторони. Такий підхід був використаний сером Дж. Фіцморісом під час його роботи в якості Спеціального доповідача по праву міжнародних договорів. У проекті конвенції з цього питання він висунув статтю 22, яка регулює односторонні заяви про надання прав іншим державам, в якій говорилося, що: «Якщо держава робить односторонню заяву на користь одної або декількох або всіх інших держав або приймає на себе зобов'язання перед ними таким чином або при таких обставинах, що відповідно до загальних норм міжнародного права для держави-заявника виникає зобов'язання, що має обов'язкову юридичну силу, інша зацікавлена держава або держави можуть по праву вимагати виконання заяви» [8, с. 22, 81].

Оскільки це положення міститься в тому ж розділі, що і стаття 20, що стосується застереження *pour autrui*, або прав чи переваг, прямо наданих третій державі самим договором, паралель, проведена в статті 22, очевидна. У своєму коментарі Дж. Фіцморіс пояснив, що третя держава може отримати вигоду з односторонньої заяви, зробленої іншою державою, якщо вона фактично створює юридичні права [8, с. 105].

Хоча положення, що стосуються односторонніх актів, були пізніше виключені з проекту, права, що впливають з договору для третіх держав, закріплені в статті 36 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року. Однак в разі переваг для третіх сторін, що впливають з положення договору, права ґрунтуються на зговірних відносинах, а не на підставі зобов'язання. Відповідно, прийняття третьою стороною нічого не додає до вже взятих на себе зобов'язань. Аналогія з односторонніми актами очевидна: теорія

вигоди третьої сторони нічого не додає до зобов'язання, що вже міститься в односторонньому акті, і зобов'язуючий характер цього зобов'язання слід шукати в іншому.

Обґрунтування обов'язковості односторонніх актів робиться за допомогою естопеля.

Концепція естопеля у внутрішньому праві часто використовувалася для обґрунтування правових наслідків, породжуваних певними діями держави, і вважається типовим наслідком одностороннього акту.

Як доктрина, яка перешкоджає тому, щоб сторона діяла несумісно з попередньою заявою або поведінкою, наслідки естопеля є ідентичними наслідкам односторонньої обіцянки [9, с. 553].

У національному праві поняття естопеля пов'язано з необхідністю уникнути нанесення шкоди стороні, яка діяла на шкоду собі, покладаючись на обіцянку. З іншого боку, основою естопеля в міжнародній системі є добросовісність. Добросовісність вважається одним з найбільш фундаментальних загальних принципів права і грає життєво важливу роль в міжнародній правовій системі, проте естопель нелегко асимілювати в міжнародне право як «загальний принцип права» відповідно до статті 38 (1) (с) Статуту Міжнародного Суду.

Це можна проілюструвати на прикладі Справи про храм Преах Віхеар [10], в якій Суд не згадав естопель. Суддя Альфаро в окремій думці виявив «правило недопущення невідповідності», засноване в першу чергу на добросовісності, яке він відрізняв від естопеля. Аналогічним чином, в Справі про арбітражне рішення, винесене королем Іспанії 23 грудня 1906 р., Нікарагуа, яка раніше висловлювала своє задоволення рішенням короля Іспанії, не могла змінити свою позицію відповідно до принципу добросовісності [11].

Таким чином, з точки зору міжнародного права «викликає сумнів те, що вимога загального права про дії однієї сторони на шкоду її довірі до заяви, зробленої іншою стороною, буде або має розглядатися ... як необхідний елемент» [12, с. 487].

Естопель в міжнародному праві вимагає послідовності поведінки, узгоджується з ідеями стабільності міжнародно-правових відносин, довіри і захисту очікувань і

часто дає той же ефект, що і одностороння обіцянка, але концепції одностороннього акту і естопеля все ж повинні розглядатися як різні. Цю різницю слід шукати в способі створення зобов'язання: одностороннє зобов'язання створюється правовим актом, волевиявленням, яким декларант в односторонньому порядку вирішує бути пов'язаним. Однак естопель впливає не з наміру декларанта, а з очікування або поведінки адресата дії.

Пояснення обов'язковості односторонніх актів можливо й через об'єктивну основу добросовісності.

Односторонні акти, як і двосторонні та багатосторонні зобов'язання, полягають в поведінці держав і, таким чином, підлягають регулюванню багато в чому так само, як і звичайні акти. Так само, як остаточне джерело права в договорі – це угода, що лежить в його основі, або узгодження волі двох або більше суверенних держав – таким же чином творчим принципом одностороннього акту є прояв волі. Це відображено у відомому рішенні Постійної палати міжнародного правосуддя у Справі Вімблдону про те, що «здатність приймати на себе міжнародні зобов'язання є якраз атрибутом державного суверенітету» [13] і в рівній мірі може бути застосовано до односторонніх і договірних зобов'язаннями.

Були зроблені спроби пояснити обов'язковий характер як односторонніх, так і договірних зобов'язань тільки на цій підставі: тобто основа обов'язкового характеру зобов'язань, взятих на себе державами, ґрунтується на автономії волі, вираженої суверенною державою або іншим суб'єктом міжнародного права. Аргумент, висунутий на підтримку цієї теорії, полягає в тому, що, хоча принципи добросовісності, або *pacta sunt servanda*, можуть регулювати виконання зобов'язання, вони недостатні для обґрунтування обов'язкового характеру зобов'язання в момент його виникнення. Стверджується, проте, що саме в рамках виконання зобов'язання перебуває основа його обов'язкового характеру і що прояв волі, що породжує його, є важливою умовою дійсності, але не більше того. Обов'язковий характер взятих на себе зобов'язань може бути виявлений в об'єктивному

принципі добросовісності і його більш точному вираженні в інших принципах, що впливають з нього.

Це можна побачити більш чітко, якщо поглянути на угоди між державами з історичної точки зору. З давніх часів волевиявлення при укладанні договорів супроводжувалося урочистими церемоніями, в тому числі прийняттям клятв, покликаних підкреслити важливість, дійсність і священний характер взятого на себе зобов'язання, а також добросовісність, що підтримує його. Дійсно, було висловлено припущення, що розвиток такого принципу, як добросовісність, було неминучим для забезпечення співпраці і терпимості, необхідних для виникнення і зростання людського суспільства [14, с. 6].

Волевиявлення, виражене в підписанні, ратифікації або приєднання, таким чином, служить тільки для позначення готовності сторони до виконання зобов'язань. Хоча це є важливою умовою дійсності, саме добросовісність, яка, як передбачається, супроводжує дію, надає її обов'язкової сили.

Децентралізований характер міжнародного права, зростаюче число прав, зобов'язань і міжнародних суб'єктів, а також зменшення формальностей, які супроводжують міжнародні договори, роблять добросовісність не тільки необхідною, але і більш ніж будь-коли істотним елементом міжнародних зобов'язань.

Добросовісність закріплена в праві міжнародних договорів в статті 26 Віденської конвенції про право міжнародних договорів, яка називається *pacta sunt servanda*. У ній говориться, що «кожен чинний договір є обов'язковим для його учасників і повинен добросовісно виконуватись».

Правило *pacta sunt servanda*, що становить «з незапам'ятних часів аксіому, постулат і категоричний імператив науки міжнародного права», зазвичай розуміється як таке, що чинні договори є обов'язковими для їх сторін; іншими словами, це розпорядження виконати зобов'язання, яке, однак, фактично не визначає його зміст [15, с. 180]. Це позитивістське правило з особливим застосуванням в традиційній області, яка потребує, щоб дійсним чином створені норми дотримувалися,

поки не стався факт скасування норми [15, с. 197]. Однак коли втручаються інші норми, такі як неможливість виконання або докорінна зміна обставин, принцип *pacta sunt servanda* поступається місцем, і договірні норми потрапляють під дію іншого режиму.

З іншого боку, добросовісність грає більш широку, але більш віддалену роль. Вона служить для розмежування змісту зобов'язання, виправлення вад волі або формальності там, де цього вимагає справедливність, і для розширення області обов'язкових дій в міжнародному праві. Добросовісність – це всеосяжний і узгоджений принцип права, який встановлює і узаконює інші правила, включаючи *pacta sunt servanda*, *rebus sic stantibus* і *estoppel*. Можна уявити собі застосування добросовісності для вирішення колізії таких норм, як *pacta sunt servanda* та *rebus sic stantibus*, або застосувати статтю 18 Віденської конвенції про право міжнародних договорів і вирішити, чи була поведінка сторони направлена на порушення об'єкта і мети договору. Таким чином, можна побачити, що характер міжнародного зобов'язання набуває обов'язкової сили з *pacta sunt servanda*, яке можна концептуалізувати як конкретне проголошення застосування добросовісності в області міжнародно-правових актів, що має власне фундаментальне значення, але в його основі лежить всеосяжний принцип добросовісності.

Добросовісність була визначена як остаточна правова основа не тільки конвенційного, але і одностороннього акту, і питання про те, чи можна застосувати її більш конкретно застосування в формі *pacta sunt servanda* до обох актів, викликав певні заперечення. Деякі держави і юристи-міжнародники висловили впевненість в тому, що цей принцип суворо ставиться до зобов'язань за *пактом* (договором), і, таким чином, не придатний до односторонніх актів. Важливість принципу *pacta sunt servanda* була визнана в доктрині; це основний принцип права договорів, що гарантує, що кожен договір є обов'язковим для його учасників і повинен виконуватися добросовісно.

Такий принцип в рівній мірі необхідний для забезпечення надійності та передба-

чуваності у всіх формах поведінки держав, і тому пропонується розширити значення терміну *pact* в сучасному міжнародному праві з тим, щоб він застосовувався не тільки до двосторонніх та багатосторонніх угод, а й до односторонніх актів правового характеру. Якщо ця норма, згідно з якою зобов'язання повинні дотримуватися, є ключовою для міжнародно-правових відносин, то слід вважати конвенційні угоди обов'язковими, оскільки вони засновані на узгодженій волі двох або більше держав, при цьому відмовляти у визнанні такої ж цінності щодо односторонніх актів, оскільки воля не задовольняється іншою волею, було б жорстким і формальним підходом, який унеможливив би мету регулювання: стабільність і передбачуваність міжнародних відносин.

Як зазначалося раніше, держави набувають права і обов'язки за допомогою волевиявлення, що міститься в документі, який декларує зобов'язання, незалежно від того, чи відбувається така поведінка в звичайному контексті (за допомогою пакту) або за допомогою односторонньої заяви. Поділ між інструментом і узгодженням як договірних, так і односторонніх актів вже було окреслено, і було виявлено подібність умов чинності, що застосовуються для визначення існування юридично дійсного інструменту, що створює договір або одностороннє зобов'язання. Таким чином, термін *pact* може бути легко розширений, щоб охопити як конвенційні, так і односторонні акти, без будь-яких істотних змін у його умовах.

Висновки. Односторонні акти залишаються не врегульованими міжнародним правом. Кодифікація односторонніх актів стане значним прогресом загальної теми «джерела міжнародного права», яка була визначена Секретаріатом ООН як глобальна тема кодифікації ще в 1949 році. Ймовірно, значення односторонніх актів зростає.

Односторонні акти являють собою заяви держав одностороннього характеру, і, таким чином, вони підлягають регулюванню багато в чому так само, як двосторонні або багатосторонні угоди. Односторонні акти можуть бути ідентифіковані та відокремлені від дій, що здійснюються в

рамках договірних відносин; умови, які регулюють їх дійсність, можуть бути виведені із загальних принципів права, а їх обов'язковий характер виявляється у всеосяжній концепції добросовісності.

Використовуючи існуюче право міжнародних договорів в якості відправної точки, приймаючи прагматичний підхід, заснований на загальних принципах права, і аналізуючи значну державну практику, яка існує в цьому відношенні, набір проектів статей, що кодифікує право односторонніх актів, повинен бути пріоритетом для міжнародного юридичного співтовариства. Чітке виклад в проектах статей або кодифікація в конвенційному документі дозволили б визнати односторонні акти як джерело міжнародних зобов'язань і забезпечити визначеність для держав шляхом надання односторонній поведінці визначені наслідки.

Список використаної літератури:

1. Мингазов Л.Х. Эффективность норм международного права. Теоретические проблемы. Казань: Изд-во Казанского университета. 1999. 376 с.
2. Каламкарян Р. А. Международно-правовое значение односторонних актов государств в международном праве. Москва: Наука, 1984. 136 с.
3. Коге. В. К вопросу об определении понятия односторонних актов государев. *Журнал международного права и международных отношений*. 2008. № 3. С 3-8.
4. Дело о ядерных испытаниях. Международный Суд. *Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда*. 1948–1991. URL: https://legal.un.org/icjsummaries/documents/russian/st_leg_serf1.pdf.
5. Brierly J. L. Law of Treaties. *Yearbook of the International Law*. 1950. Vol. 2. P. 222–249.
6. Анцилотти Д. Курс международного права. Том 1. Введение. Общая теория. Москва: Изд-во иностранной литературы, 1961. 447 с.
7. Gigante A. Unilateral State Acts. *New York University Journal of International Law and Politics*. 1969. Vol. 2. P. 333–362.
8. International Law Commission. Fifth Report on the Law of Treaties. *Yearbook of the International Law Commission*. 1960. Vol. 2.
9. Schwarzenberger G. *International Law as Applied by International Courts and Tribunals*. 1957. Vol. IV. P. 472–487.
10. Справи про храм Преах Віхеар. Международный Суд. *Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда*. 1948–1991. URL: https://legal.un.org/icjsummaries/documents/russian/st_leg_serf1.pdf.
11. Дело, касающееся арбитражного решения, вынесенного королем Испании 23 декабря 1906 года. Международный Суд. *Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда*. 1948–1991. URL: https://legal.un.org/icjsummaries/documents/russian/st_leg_serf1.pdf.
12. McNair L. The Law of Treaties. Oxford: Clarendon Press, 1961. 789 p.
13. Case of the S.S. "Wimbledon" (United Kingdom, France, Italy & Japan v. Germany). Permanent Court of International Justice. Judgment 17 August 1923.
14. O'Connor J.F. Good Faith in International Law. Aldershot: Dartmouth Publishing Company. 1991. 148 p.
15. Kunz J. The Meaning and Range of the Norm Pacta Sunt Servanda. *American Journal of International Law*. 1945. Vol. 39. P. 180–197.

O. Troianovskyi. Pacta sunt servanda? About the regime of unilateral acts in international law

The article is devoted to the legal regime of unilateral acts in the system of international law. Due to certain advantages over the more complex processes of concluding treaties, states are increasingly turning to unilateral acts.

Unilateral acts of states have all the qualities of an international legal act, which should be taken into account when defining the concept of this phenomenon. In view of this, a unilateral act of a state is defined as a unilateral act of will formulated publicly in relation to its addressees, which expresses the intention to cause consequences under international law and is capable, regardless of the interference of other states, to produce rights and not take the form of obligations to third States.

It is emphasized that the legal basis for unilateral acts has long been the subject of controversy among international lawyers, and despite the Tribunal's clear guidance on this issue in the Nuclear Test Case, it remains a source of discussion.

It is substantiated that the binding nature of the obligations undertaken as a result of unilateral acts can be found in the objective principle of good faith and its more precise expression in the principle arising from it – pacta sunt servanda.

Key words: *unilateral act, good faith, source of international law, international obligation, international lawmaking, pacta sunt servanda, estoppel.*

ОСОБЛИВОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ЛІСОВІЙ СФЕРІ

Суб'єкти публічного адміністрування лісової сфери наділені рядом особливостей, які характеризують їх.

Суб'єкти публічного адміністрування лісової сфери наділені наступними особливостями: 1) є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, які виконують визначені законом завдання та функції в лісовій сфері; 2) предметом діяльності є охорона та забезпечення раціонального використання та відтворення лісів; 3) виконують публічно-владні управлінські функції, при цьому, вони можуть бути реалізовані в межах як власних, так і делегованих повноважень; 4) мають право застосування заходів адміністративного примусу; 5) використовують сервісні та управлінські засоби публічного адміністрування; 6) видають юридичні акти та вчиняють дії, спрямовані на забезпечення реалізації публічного інтересу; 7) наділені адміністративною правосуб'єктністю; 8) мають право розглядати справи про адміністративні правопорушення в сфері лісового господарства.

Застосування заходів адміністративного примусу в діяльності суб'єктів публічної адміністрації в лісовій сфері означає наступне: 1) наявність законодавчо визначених прав суб'єкта публічної адміністрації застосувати імперативні інструменти для забезпечення режиму законності; 2) видавати адміністративні акти індивідуальної дії; 3) здійснювати необхідні заходи для попередження та припинення порушень норм лісового законодавства; 4) накладення адміністративних стягнень; 5) компетентні суб'єкти публічної адміністрації застосовують заходи адміністративного примусу в позасудовому порядку; 6) особливості адміністративного провадження по притягненню суб'єкта до адміністративної відповідальності урегульовано Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Поряд з тим, відзначимо, що суб'єкти публічного адміністрування лісової сфери мають право застосовувати не лише заходи адміністративного примусу в межах управлінських функцій, але й виконувати сервісні функції, тобто здійснювати дозвільну, реєстраційну, сервісну діяльність, наприклад, видача спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів.

Ключові слова: лісові ресурси, публічне адміністрування, лісова сфера, владно-управлінські функції, повноваження та компетенція.

На законодавчому рівні поняття «суб'єкт владних повноважень» визначено в ст.4 Кодексу адміністративного судочинства України. Де визначено, що суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [1, ст.4].

О.П. Рябченко під суб'єктом владних повноважень пропонує вважати не

тільки орган виконавчої влади, а й інший суб'єкт – орган державної влади, місцевого самоврядування, його посадову чи службову особу при здійсненні владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Зміст терміна "владні повноваження" у теорії адміністративного права пояснений у положенні, яке розкриває одну із сутнісних ознак виконавчої влади. Владність повноважень виявляється в можливостях впливати на поведінку й діяльність людей, інших суб'єктів, підкоряти їх своїй волі [2]. Дійсно, якщо проаналізувати повноваження та

компетенцію органів місцевого самоврядування, то варто відзначити, що даний суб'єкт наділений досить широким колом делегованих повноважень, що стосуються відтворення лісів, контролю та нагляду за об'єктами лісової сфери, захист прав лісокористувачів тощо.

Суб'єкти публічного адміністрування лісової сфери виконують законодавчо визначені завдання та функції через покладені на них повноваження. Повноваження професор Б.М. Лазарев визначає як комплекс конкретних прав і обов'язків, які надаються для реалізації покладених на орган функцій [3, с.102]. Як комплекс прав і обов'язків розглядають державно-владні повноваження й автори підручника «Адміністративне право України, академічний курс» [4, с.265]. Такої ж думки дотримується Є. Кулакова, яка вважає, що владні повноваження державного органу складаються з юридичних прав для здійснення державних функцій та юридичних обов'язків, які покладаються на цей орган державою. Права стають реальною можливістю відносно виконання покладених функцій та збігаються з обов'язками, тобто необхідністю стосовно держави, і зливаються в єдину правову категорію повноважень [5, с.12].

Повноваження виокремлених нами вище суб'єктів публічного адміністрування лісової сфери визначені в ст.ст. 26-33 Розділу 3 Глави 3 Лісового кодексу України, а також в розділах 5, 6 Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля.

Наступною особливістю суб'єктів публічного адміністрування лісової сфери є право застосування заходів адміністративного примусу.

На думку В. К. Колпакова, під адміністративним примусом треба розуміти владне, здійснюване в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами випадках, застосування від імені держави до суб'єктів правопорушень, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, запобіжних заходів щодо правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень [13, с. 194; 6].

Ю. С. Рябов адміністративний примус

визначає як певні заходи, не окреслюючи ні їх види, ні призначення, наголошуючи при цьому тільки на позасудовому характері їх застосування [7, с. 9].

А.Т. Комзюк під адміністративним примусом пропонує розуміти застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, незалежно від волі й бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення [8, с. 45; 6].

На думку В. М. Столбового, адміністративний примус, який застосовує публічна адміністрація для регулювання зовнішніх міграційних процесів, – це владна діяльність публічної адміністрації щодо суб'єктів міграційних процесів з метою урегулювання їх відповідно до публічних інтересів, шляхом попередження і припинення правопорушень та покарання за їх вчинення [9, с.83].

Так, наприклад, Кабінет Міністрів України у сфері лісових відносин приймає рішення про обмеження або тимчасове припинення діяльності підприємств, установ та організацій у разі порушення ними природоохоронного та лісового законодавства; Державне агентство лісових ресурсів України вносить пропозиції щодо обмеження або тимчасового припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від їх підпорядкування та форми власності у разі порушення ними лісового законодавства; Державна екологічна інспекція України розглядає справи про адміністративні правопорушення; застосовує у випадках, передбачених законом, економічні санкції до підприємств, установ та організацій, їх посадових і службових осіб, громадян за порушення вимог законодавства, подає позови до суду про відшкодування збитків і втрат, завданих унаслідок такого порушення тощо.

Наступною особливістю суб'єктів публічного адміністрування лісової сфери є те, що вони видають юридичні акти та

вчиняти дії, спрямовані на забезпечення реалізації публічного інтересу.

В підручнику «Курс адміністративного права» (за ред. О.В.Кузьменко, 2018) відзначено, що встановлення норм права як форма публічного адміністрування - це зовнішній прояв діяльності публічної адміністрації, що полягає у формуванні правових норм, їх зміні, скасуванні, заміні, тобто підготовці і виданні правових адміністративних актів, що тягнуть за собою виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин [10, с.223]. Основним призначенням цієї форми публічного адміністрування є виконання положень Конституції України, законів, а також інших нормативно-правових актів, для реалізації яких потрібні додаткові положення нормативного характеру.

Видання нормативних актів є особливою формою діяльності публічної адміністрації, яка передбачає дії щодо встановлення певних правил у сфері публічного адміністрування. Ця форма діяльності пов'язана з офіційним закріпленням норм права шляхом формування приписів, їх зміни, доповнення та скасування. Вона спрямована на створення та вдосконалення єдиної, внутрішньо узгодженої системи норм, що регулюють суспільні відносини в сфері публічного адміністрування. Загалом, нормативний акт — це акт правотворчості, що виходить від компетентного суб'єкта публічної адміністрації та містить норми права. Нормативний акт діє безперервно, призначений для регулювання невизначеного числа одноманітних і повторюваних адміністративно-правових відносин і обов'язковий для виконання невизначеним колом осіб. Цим нормативний акт відрізняється від індивідуальних актів, які застосовують норму адміністративного права в конкретній ситуації до конкретної особи, та актів тлумачення, що роз'яснюють існуючі норми права [10, с.223].

Конституція та чинне законодавство України є правовою основою для видання нормативно-правових актів. Так, основною формою діяльності Верховної Ради України є прийняття законів (п. 3 ст. 85 Конституції України). Пункт 31 ч. 3 ст. 106 Конституції передбачає, що Президент України на основі та на виконання Кон-

ституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ст. 117). Органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень (ст. 143) приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144) [10, с.223].

Верховна Рада України є головним суб'єктом, який видає закони України, якими урегульовано відносини в лісовій сфері. Зокрема, Лісовий кодекс України, закони України «Про оцінку впливу на довкілля», «Про природно-заповідний фонд України», «Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року», «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про землеустрій», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» тощо.

Кабінет Міністрів України приймає постанови та розпорядження, якими урегульовано відносини в лісовій сфері, зокрема: «Про затвердження Порядку проведення національної інвентаризації лісів та внесення зміни у додаток до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»; «Про вилучення та надання земельної ділянки у постійне користування із зміною цільового призначення»; «Про затвердження Правил утримання та збереження полезахисних лісових смуг, розташованих на землях сільськогосподарського призначення»; «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування заходів з ведення лісового і мисливського господарства, охорони і захисту лісів у лісовому фонді, створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг» тощо.

На рівні центральних органів виконавчої влади такими актами є акти Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України: «Про затвердження Регламенту подання інформації про про-

ведення рубок деревини у лісах»; «Про затвердження Правил використання корисних властивостей лісів»; «Про затвердження Примірного договору довгострокового тимчасового користування лісами»; «Про затвердження розрахункових лісосік для постійних лісокористувачів Житомирської, Закарпатської та Тернопільської областей» та ін. А також акти Державного агентства лісових ресурсів України: «Про затвердження Інструкції про порядок ведення державного лісового кадастру і первинного обліку лісів»; «Про затвердження Інструкції з оформлення органами Державного комітету лісового господарства України матеріалів про адміністративні правопорушення»; «Про затвердження Інструкції з проектування, технічного приймання, обліку та оцінки якості лісокультурних об'єктів»; «Про затвердження віків стиглості похідних ялинових деревостанів»; «Про затвердження Правил рубок головного користування»; «Про затвердження Положення про лісові пожежні станції»; «Про затвердження Правил пожежної безпеки в лісах України» та ін.

Місцеві органи публічної адміністрації приймають рішення, якими затверджують правила та обсяги виділення лісової ділянки у довгострокове тимчасове користування суб'єкту господарювання; виділення лісових ділянок для довгострокового тимчасового користування лісами та ін.

Наступною ознакою суб'єктів публічного адміністрування лісового господарства є наявність адміністративної правосуб'єктності, тобто наявності прав, обов'язків та юридичної відповідальності даних органів.

Адміністративна правосуб'єктність при цьому розуміється як здатність бути носієм прав та обов'язків у сфері публічного адміністрування, виникає в громадян з моменту народження, припиняється з їхньою смертю (для фізичних осіб або ж інколи використовується термін «приватних» осіб). Адміністративна дієздатність розуміється як здатність своїми діями здійснювати надані права, виконувати покладені обов'язки й нести юридичну відповідальність за свою поведінку, набу-

вається вона фізичними особами з досягнення певного віку. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб виникає і втрачається одночасно [11, с. 36].

Отже, адміністративна правосуб'єктність тісно пов'язана з із суб'єктивними правами й обов'язками особи. При цьому адміністративно-правовий статус указаних суб'єктів є різним, що виражається в їх адміністративно-правовому статусі.

На нашу думку, визначаючи адміністративно-правовий статус суб'єкта публічної адміністрації є недостатнім стверджувати лише про його права та обов'язки. Варто також зосереджувати увагу на його завданнях, організаційній структурі, функціях, повноваженнях, компетенції, а також юридичній відповідальності.

Суб'єкти публічного адміністрування лісовою сферою мають різний адміністративно-правовий статус, адже належать до різних рівнів органів публічної адміністрації: Верховна Рада України, Президент України, центральні органи виконавчої влади (міністерства, державні служби, державні агентства, державні інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом), місцеві державні адміністрації різних рівнів та органи місцевого самоврядування.

Наступною ознакою суб'єктів публічного адміністрування лісового господарства є наявність публічного інтересу.

Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко відзначають, що публічні інтереси поєднують лише ті інтереси, які однаковою мірою є важливими для кожного члена суспільства (наприклад, інтерес дихати чистим повітрям) [12, с. 36].

На нашу думку, суб'єкти публічної адміністрації в лісовій сфері діють виключно в цілях публічного інтересу, що зумовлено наступним: - ліс як природний ресурс є об'єктом права власності Українського народу; - є національним багатством; - виконують водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні, інші функції, тобто потреба в лісових ресурсах є загальнодержавною, а якісні та кількісні показники лісового фонду України прямим чином впливають на стан здоров'я нації; - є джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових

ресурсах; - суспільні потреби лісів зумовлені їх корисними властивостями: здатність лісів зменшувати негативні наслідки природних явищ, захищати ґрунти від ерозії, запобігати забрудненню навколишнього природного середовища та очищати його, сприяти регулюванню стоку води, оздоровленню населення та його естетичному вихованню тощо).

Наступною особливістю є те, що окремі суб'єкти публічної адміністрації в лісовій сфері наділені правом притягати до адміністративної відповідальності. Наприклад, Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено настання адміністративної відповідальності за вчинення наступних правопорушень: - порушення права державної власності на ліси (ст. 49); - порушення правил використання земель (ст.53); - незаконне використання земель державного лісового фонду (ст.63); - порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини, заготівлі живиці (ст.64); - знищення або пошкодження полежахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень (ст.65-1); - знищення або пошкодження підросту в лісах (ст.66); - здійснення лісових користувань не у відповідності з метою або вимогами, передбаченими в лісорубному квитку (ордері) або лісовому квитку (ст. 67); - порушення правил відновлення і поліпшення лісів, використання ресурсів спілої деревини, вимог з охорони пралісів, квазіпралісів та природних лісів (ст.68); - пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду (ст.69); самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід (ст.70); - введення в експлуатацію виробничих об'єктів без обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси (ст.71); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками (ст.72); засмічення лісів відходами (ст.73); знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів на землях державного лісового фонду (ст.74); знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах (ст.75); зни-

щення корисної для лісу фауни (ст.76); порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст.77).

В той же час, суб'єктами притягнення до адміністративної відповідальності та розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень уповноважені центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства (Державне агентство лісових ресурсів України); центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (Державна екологічна інспекція України та її територіальні та міжрегіональні територіальні органи); центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворювати адміністративні комісії.

Список використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України, 2005. № 35-36, № 37. Ст.446.
2. Рябченко О.П. До питання про необхідність уточнення терміна "суб'єкт владних повноважень". *Актуальні проблеми застосування цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 25-26 січня 2007 р.). За заг. ред. проф. В.В. Комарова. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. 300 с. С.244-246. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/276/1/21.html#%D0%A0%D1%8F%D0%B1%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE>
3. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М. : Юрид. лит., 1971. 280 с.
4. Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : у 2-х т. Т. 1: Загальна частина / редкол. В. Б. Авер'янов (голова). К. : Юрид. думка, 2004–2005. 2004. 584 с.

5. Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості. Підприємство, господарство і право. 2006. № 3. С. 10–15.
6. Ігнатов С. Конспект лекцій з дисципліни «Правові підстави затримання» (первинна професійна підготовка). Дніпро. 2019.
7. Рябов Ю.С. Адміністративно-предупредительные меры: Теоретические вопросы. Пермь: Кн. изд-во, 1974. 82 с.
8. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. Х.: Вид. Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
9. Столбовий В.М. Регулювання зовнішньої міграції адміністративно-примусовими методами: дис. ... на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук з спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К. : Київський національний університет внутрішніх справ, 2007. 216 с.
10. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
11. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. 2 видання, змінене й доповнене. Київ: Істина, 2012. 528 с.
12. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право [Текст]: Навчальний посібник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. За заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
13. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

Sotskyi A. Peculiarities of subjects of public administration in the forest sphere

The subjects of public administration of the forest sphere are endowed with a number of features that characterize them.

The subjects of public administration of the forest sphere are endowed with the following features: 1) there are state authorities, local self-government bodies, their officials and officials who perform the tasks and functions in the forest sphere determined by law; 2) the subject of activity is the protection and provision of rational use and reproduction of forests; 3) perform public authority management functions, and they can be implemented within both their own and delegated powers; 4) have the right to apply measures of administrative coercion; 5) use service and management tools of public administration; 6) issue legal acts and take actions aimed at ensuring the realization of the public interest; 7) endowed with administrative legal personality; 8) have the right to consider cases of administrative offenses in the field of forestry.

The application of measures of administrative coercion in the activities of public administration entities in the forest sector means the following: 1) the existence of legally defined rights of the public administration entity to apply mandatory tools to ensure the rule of law; 2) issue administrative acts of individual action; 3) take the necessary measures to prevent and stop violations of forest legislation; 4) imposition of administrative penalties; 5) competent subjects of public administration apply measures of administrative coercion out of court; 6) features of administrative proceedings to bring the subject to administrative responsibility are regulated by the Code of Ukraine on Administrative Offenses.

At the same time, we note that the subjects of public administration of the forest sector have the right to apply not only measures of administrative coercion within the management functions, but also to perform service functions, ie to carry out permitting, registration, service activities, such as issuing special permits for forest use. resources.

Key words: forest resources, public administration, forest sphere, power-management functions, powers and competence.

.....

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

.....

УДК 351:007:65.01

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.34>

Т. С. Яровой,

к.н.держ.упр., доцент, доцент кафедри публічного адміністрування,
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

Т. Л. Шестаковська

доктор наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національного університету «Чернігівська політехніка»

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕДІАПРОСТОРУ У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У процесі дослідження медіапростору зарубіжних країн констатовано його безпосередню залежність від рівня розвитку вітчизняного законодавства й ключовий вплив демократичних умов задля розвитку суспільства й функціонування потужних і розвинених медіасистем, спроможних до саморегулювання. Узагальнено визначальні критерії демократичності міжнародної медіасистеми: взаємодія держави і засобів масової інформації в умовах розвитку громадянського суспільства, належний рівень свободи діяльності мас-медіа, мінімальний показник втручання державних структур в управління мас-медіа, професійний підхід незалежного медіа-менеджменту, дотримання встановлених етичних норм як важливого елементу саморегулювання. Динамічні процеси децентралізації й роздержавлення в країнах Східної Європи представлено як базову умову для сприяння якісного розвитку мас-медіа. Акцентовано по-перше, на забезпеченні певних конкурентних засад діяльності мас-медіа відповідно до європейських й міжнародних стандартів нормативної бази медіареформ. По-друге, – на складності й проблемності таких процесів, що знайшло свій прояв у припиненні існування або ж поглинанні більшості представлених місцевих видань стійкими медійними холдингами, як результат законодавчої невизначеності, відсутності необхідної кількості фінансово-економічних ресурсів й дієвих інвестицій. Доведено визначну роль різних локальних медіа у динамічних процесах формування рівня ідентичності й культури громади, у ідентифікації рівня зрілості форм й методів щодо функціонування місцевої спільноти, задля підтримці громадянських ініціатив. Проблемним виміром для функціонування медіапростору в зарубіжних країнах є посилення процесів імплементації моделі «державного втручання у медіасферу» країнами-сусідами, поступова активізація експансії різних олігархічних структур у сфері медіа індустрії, зниження громадського контролю за процесом безпосереднього врегулювання діяльності мас-медіа. Стверджується про певну відповідність політико-правових умов функціонування мас-медіа в Україні, які представляють загалою позитивну динаміку функціонування медіа на загальнодержавному й локальному рівнях. У свою чергу, доведено, що певна суперечливість й несистемність політики держави, кон'юнктурна орієнтація на формування законодавчої бази саме в інформаційній сфері суттєво посилює вплив негативного фактору для демократичних трансформацій у функціонуванні національних мас-медіа.

Ключові слова: медіапростір, інформаційна політика, інформаційна сфера, засоби масової інформації, саморегулювання.

Постановка проблеми. Сучасний світ, пронизаний комунікаційними процесами, трансформується під їхнім впливом, мас-медіа формує уявлення про відстані і кордони, про призначення традиційних інституцій. Серед них провідне місце посідають засоби масової інформації та комунікації як ланка, що з'єднує глобальний світ інформації з її споживачами, залучаючи їх до інформаційних обмінів. Функціонування медіасфери нерозривно пов'язане з політикою, її системними елементами, позаяк політичний розвиток також лежить у площині комунікаційних взаємодій – між владою та суспільством, всередині владних інститутів, між громадянами. Попри те, що увага до такої комунікації в Україні переважно зосереджена на рівні загальнодержавної політики, регіональний аспект не лише не втратив значення, але й набирає ваги у зв'язку з реалізацією реформи децентралізації. Ключовим актором регіонального інформаційно-комунікаційного середовища є місцеві засоби масової інформації, які також проходять складний і суперечливий етап трансформації. Ці чинники разом із динамічним розвитком медіатехнологій та впливів, формуванням рис інформаційного суспільства актуалізували дослідження регіональних мас-медіа та їхнього впливу на політичну систему сучасної України. Зарубіжний досвід напрацював достатній інструментарій для формування регіонального медіасередовища, де локальним медіа створені належні умови для реалізації принципів свободи слова та плюралізму думок, дотримання галузевих стандартів та етичних норм, мінімізації політичного впливу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні аспекти функціонування медіапростору у контексті розвитку інформаційної політики досліджувалися у багатьох наукових працях вчених-економістів і практиків. Управлінські аспекти функціонування медіапростору у контексті розвитку інформаційної політики розроблялися у працях: В. Горбуліної, В. Хорошка, Р. Грищука, В. Ліпкана, О. Левченка, С. Іванченка, В. Попика, Н. Казакової, Д. Новикова, О. Чхартішвілі, М. Кастельса, Дж. Епстейна та інших.

Постановка завдання. Відповідні практики загальнонаціональних мас-медіа частково унормовані, науково досліджені й описані, тоді як поза увагою залишаються питання місця регіональних мас-медіа як в інформаційному просторі, так і в системі суспільно-політичних відносин, їхньої ролі у формуванні громадянського суспільства і пов'язаних із цим функцій інтеграції та соціалізації місцевих спільнот, архівування локальної історичної пам'яті як чинника територіальної самоідентифікації населення. Нарешті, важливим напрямком дослідження регіональних медіа є їхня участь і потенціал у контексті глобального процесу конвергенції, який наразі визначає мас-медіаст і технологію усього спектру суспільних комунікацій.

Виклад основного матеріалу. Формування регіонального медіапростору в зарубіжних країнах відбувалось у тісному зв'язку зі становленням загальнонаціонального медіапростору. Рівень законодавства, економічні передумови, вплив національних традицій, специфіка цінностей тощо значним чином формували моделі мас-медіа, та визначали певні умови та шляхи функціонування, регіонального простору, зокрема.

Відтак чинне законодавче врегулювання діяльності медіасфери в країнах розвинених демократій можна умовно розділити на те, в рамках якого існує окремий закон про функціонування мас-медіа (Австрія, Німеччина, Франція) і таке, що не має окремого закону про мас-медіа (Велика Британія, США). Розглянемо законодавчі підстави функціонування системи мас-медіа на прикладі окремих країн.

Дуже потужні та розвинені медіасистеми, які функціонують на принципах саморегуляції, існують у Великобританії, США, Франції та Німеччині. Специфіка законодавства мас-медіа у Великобританії полягає у відсутності спеціального закону, яким визначається власне поняття свободи преси. У регулюванні діяльності мас-медіа велика роль надається прецеденту, судовим рішенням та ряду законодавчих актів: Велика хартія вольностей 1215 року, Білль про права (1689) та ін. Законодавство у сфері медіа вибудовано за чіткими збалансованими правилами та принципами

саморегуляції щодо висвітлення діяльності уряду, парламенту, місцевої влади. Ці принципи урівноважують можливі суперечності у забезпеченні свободи слова та функціонуванні державних органів, гарантують невтручання уряду у діяльність мас-медіа. Законодавство Великої Британії визначається як достатньо жорстке. Але широкий спектр можливостей журналіста за допомогою прецедентного права у судовому порядку відстоювати свою думку, створює лібералізуючий ефект.

Поширеною практикою серед зарубіжних країн є функціонування медіагруп, де один власник може мати кілька регіональних видань на різних комунікаційних платформах або об'єднання національних видань можуть бути власниками регіональних газет. Наприклад, в Великобританії це «Reed Regional Newspapers», «East Midlands Allied Press», «Westminster Press» (один власник), «Associated Newspapers», «United Newspapers», «The Trinity Mirror Group», «The Guardian Group». Власником цих регіональних мас-медіа виступає об'єднання національних видань.

Французька медіасфера характеризується високим рівнем конкуренції національних і регіональних видань. Провінційна преса, наприклад, газета «Вест-Франс» може навіть перевищувати тиражі газет національного масштабу («Монд», «Екіп»). Місцева інформація свого часу була використана як один із шляхів розвитку мас-медіа національного масштабу для збільшення свого тиражу. Для цього було запроваджено механізм провінційних випусків з місцевою інформацією. Це стало стимулом об'єднання для провінційних друкованих мас-медіа для об'єднання у боротьбі за виживання. Концентрація стала одним із законів еволюції провінційної преси [1].

Для підтримки друкованих мас-медіа французький уряд запровадив допомогу газетам загального суспільнополітичного спрямування незалежно від форми власності. Допомогу в великих масштабах отримують газети національного масштабу Le Monde, La Croix, Liberation, L'Humanite. І хоча дві останні є дуже критичними по відношенню до влади, державна дотація не впливає на їхню редакційну політику.

Тобто гарантією демократії, яку власне і підтримує французька держава, є підтримка таких видань для забезпечення в країні свободи преси та плюралізму думок. Загалом держава виділяє пряму фінансову допомогу 200 друкованим виданням, витрачаючи на це щороку півмільярда євро. У той же час концентрація мас-медіа посилює тенденції щодо зменшення критики дій їхніх власників, посилення обережності висловлювань щодо суперечливих рішень державних органів. Мас-медіани французького аудіовізуального ландшафту, особливо в епоху цифрових технологій, зумовили необхідність масштабної реорганізації сектору, що передбачено відповідним законопроектом про державну аудіовізуальну послугу.

Реформування у медіасфері власності мас-медіа для збереження можливостей функціонування регіональних медіа потребує законодавство Австрії. Серед проблем функціонування місцевих мас-медіа Австрії необхідно виділити: застарілий регламент, анахронічні норми щодо роботи місцевих мас-медіа. Все це вимагає активізувати сектор місцевих мас-медіа та запровадити різке збільшення унікальних місцевих новин, інформаційних та розважальних послуг для регіональних австралійців.

Варто відмітити, що англо-французька модель громадського мовлення зазвичай виявляється недієвою в інших регіонах. Наприклад, для країн пост-комуністичного простору фактично відсутній «громадський» критерій формування мас-медіа. Балтійський Медіа-Центр і американська організація IREX, провівши порівняльне дослідження засобів масової інформації в 19 країнах, констатували високий рівень і демократичний характер східноєвропейського, окрім Сербії і Білорусії, законодавства про мас-медіа, зазначивши при цьому, що воно багатьма статтями дублює західноєвропейські закони. У той же час спеціалісти відмітили жорсткий тиск та політичний вплив урядових структур на функціонування мас-медіа, що фактично нівелює визнану демократичність медійного законодавства [2].

Для визначених моделей характерним є наявність органів саморегулювання,

які здійснюють контроль за діяльністю мас-медіа зокрема у період виборчого процесу. Такі органи наділені повноваженнями заслуховувати і ухвалювати рішення за індивідуальними скаргами на мас-медіа і кодексами професійної етики журналістів під час ухвалення рішень. Саморегуляція залишається оптимальним механізмом для захисту мас-медіа від олігархічного впливу та державного контролю і тиску, збалансування прав журналістів та їхньої відповідальності перед суспільством.

Прикладами успішності застосування такого механізму та високого рівня суспільного дискурсу в медіа є Швеція та Норвегія. За допомогою механізмів саморегуляції у Швеції поступово відбулось витіснення матеріалів, які не становлять суспільного інтересу. А у Норвегії ефективність прес-рад зумовила процеси ліквідації державної Комісії з розгляду скарг на телерадіомовників.

Таким чином дослідження механізму саморегуляції на прикладі країн розвинутої демократії дозволяє виділити модель пресради (комісії) та модель інституту омбудсмену. Функціонування таких моделей відбувається при підтримці держави або самостійно на основі об'єднань та спілок, без встановлення цензурних обмежень, спираючись на норми національного законодавства, міжнародні документи та положення професійних етичних кодексів.

З іншого – варто наголосити, що навіть у розвинених країнах локальні онлайн-видання не в змозі продемонструвати ефективний та успішний медіапідхід. Згідно з аналізом того ж британського ринку, проведеному у 2015 році, майже третина власників таких ресурсів повністю оплачують їхню роботу власним коштом, і лише 16% заробляють на своїх проєктах більше, ніж витрачають [3].

Серед світових тенденцій розвитку медіасфери необхідно зазначити явище інфотейменту, або мас-медіашанню «новинних і розважальних програм». Яскравим прикладом широкого розповсюдження такого явища можна спостерігати на прикладі Італії. Дотримання традиційного підходу у розвитку мас-медіа Італії, відсутність культури масових газет призвело до посилення прагнення медіа працювати на

створення видовищності та шоу в політичній тематиці. Також слід вирізнити ще одну тенденцію – «нова ліберальна комерційна і стара політична моделі мас-медіа мас-медіашуються» [4].

Аналізуючи ситуацію в Італії, П. Манчіні стверджує, що мас-медіа в країні організовані за принципом національного ринку. «Газета із статтею про банкрутство лівих може друкуватися в Мілані, але її читачами є не тільки міланці, а всі ті, хто вважає, що ліві зазнали краху». Іншим шляхом, на думку дослідника, ідуть американці: їхній ринок в основному діє за локальним принципом (якщо не вважати таких загальнонаціональних видань, як Wall Street Journal, USA Today та New York Times)». Дослідник підсумовує: «Там, де ринки організовані за локальним принципом, мас-медіа воліють займати нейтральну позицію. На централізованих, загальнонаціональних ринках більш вірогідні політизованість і партійність» [5].

Таким чином світовий досвід формування регіонального медіа простору свідчить, що розвинуте національне законодавство у сфері мас-медіа формує середовище для діяльності регіональних медіа. Останні відіграють центральну роль у побудові та цементування ідентичності та культури громад та їх громадськості [6].

Висновки. Визначено, що законодавство розвинених країн у сфері медіа складалося протягом значного періоду часу в умовах розвитку демократичних засад функціонування суспільства, парламентаризму, інституту політичної опозиції, громадянського суспільства, це забезпечило існування потужних медіасистем, здатних до саморегуляції. Вибудоване за чіткими збалансованими правилами та принципами воно створило гарантії запобігання втручання уряду у діяльність мас-медіа за допомогою системи самоконтролю, забезпечило високий рівень конкуренції національних і регіональних видань, свободу преси та вільне висловлення думки.

При розгляді досвіду функціонування громадських медіа в зарубіжних країнах (Німеччина, Франція, країни Скандинавії) виявлено сукупність умов та специфічних рис, які визначають демократичність медіасистеми: взаємодія держави і мас-медіа

в умовах розвиненого громадянського суспільства, високий рівень свободи діяльності мас-медіа, мінімальний показник прямого втручання політиків, політичних партій в управління громадськими мас-медіа, професійний підхід незалежного медіаменеджменту, дотримання етичних норм як елементу саморегулювання.

З'ясовано центральну роль регіональних мас-медіа як важливого соціального інституту у процесах формування ідентичності та культури громад у визначенні ступеня розвитку та зрілості форм і методів функціонування місцевої спільноти. Стверджується, що в країнах пострадянського табору достатні умови якісного розвитку регіональних мас-медіа були зумовлені процесами децентралізації та реформування мас-медіа. Від початку демократичних перетворень у країнах Східної Європи правова база медіа-реформ була сформована відповідно до європейських та міжнародних стандартів. З розвитком місцевого самоврядування регіональні мас-медіа стали елементом культури громадянського суспільства (Польща). Водночас зростання впливу уряду на мас-медіа (Угорщина, Словаччина), посилення тиску олігархічних груп (Чехія), зменшення громадського контролю за процесом врегулювання діяльності

мас-медіа призводять до зниження рівня свободи в цих країнах.

Список літератури:

1. Хлистун Г. Розвиток британських та французьких МАС-МЕДІА на прікінці 20-го – на початку 21-го століть. Міжнародні відносини. Сер. Політичні науки. 2016. № 10. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2832
2. Клименко І., Павленко Р. Громадські МАС-МЕДІА: поняття, міжнародний досвід і перспективи для України. Київ. Школа політичної аналітики при НаУКМА. Центр медіа-реформ. URL: www.mediareform.com.ua
3. Carolyn S. Business Models and Funding: UK Hyperlocal Media. 2015. URL: <https://damianradcliffe.wordpress.com/2015/10/06/business-models-and-funding-uk-hyperlocal-media/>
4. Australia's regional media companies unite for urgent regulatory change. Radioinfo. 2020. URL: <https://www.radioinfo.com.au/news/australia%E2%80%99s-regional-media-companies-unite-urgent-regulatory-change>
5. regional-media-companies-unite-urgent-regulatory-change
6. Галлін Д., Манчіні П. Сучасні медіа-системи: три моделі відносин МАС-МЕДІА та політики. Київ: Наука. 2008. 320 с.
7. Ukrainian Regional Media Guide 2020. Internews. 2020. URL: <https://internews.ua/project/media-guide-2020>

Yarovoy T., Shestakovska T. Foreign experience of media space functioning in the context of information policy development

In the process of studying the media space of foreign countries, its direct dependence on the level of development of domestic legislation and the key influence of democratic conditions for the development of society and the functioning of powerful and developed media systems capable of self-regulation were stated. The defining criteria of democracy of the international media system are generalized: interaction of the state and mass media in the conditions of civil society development, proper level of freedom of mass media activity, minimum indicator of interference of state structures in mass media management, professional approach of independent media management. an important element of self-regulation. Dynamic processes of decentralization and privatization in Eastern Europe are presented as a basic condition for promoting the quality development of the media. The emphasis is first on ensuring certain competitive principles of mass media activity in accordance with European and international standards of the regulatory framework of media reforms. Secondly, the complexity and difficulty of such processes, which manifested itself in the cessation of the existence or absorption of most of the local publications represented by stable media holdings, as a result of legislative uncertainty, lack of necessary financial and economic resources and effective investment. The significant role of various local media in the dynamic processes of forming the level of identity and culture of the community, in identifying the level of maturity of forms and methods for the functioning of the local community, to support civic initiatives is proved. A problematic dimension for the functioning of the media space in foreign countries is the strengthening of the implementation of the model of "state intervention in the media sphere" by neighboring countries, the gradual expansion of various oligarchic structures in the media industry, reducing public control

over the media. It is argued that there is a certain correspondence between the political and legal conditions for the functioning of the mass media in Ukraine, which represent a generally positive dynamics of the functioning of the media at the national and local levels. In turn, it is proved that a certain contradiction and inconsistency of the state policy, opportunistic orientation on the formation of the legal framework in the information sphere significantly increases the influence of the negative factor for democratic transformations in the functioning of national media.

Key words: *media space, information policy, information sphere, mass media, self-regulation.*

УДК 316.334.56

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.35>**М. В. Кравченко,**

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління
при Президентіві України,

О. М. Колесніченко,

слухачка
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ОСОБЛИВОСТІ ПАРТИСИПАЦІЇ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ

Статтю присвячено дослідженню сутності та особливостей партисипації в умовах пандемії COVID-19. З'ясовано, що в умовах, коли соціальне життя країни поставлене на паузу, проблемою стає також і партисипація, адже вона передбачає взаємодію між владою та громадянами. Такі інструменти партисипації, як громадські слухання, робочі групи, круглі столи, форуми, опитування, не можуть застосовуватися під час локдауну. Водночас практично доведено, що активна залученість громадян до прийняття управлінських рішень з питань, що впливають на життя в громаді, можлива через цифрові методи партисипації - голосування за громадський бюджет, електронні петиції, комунікація через Dosvit тощо. Показано, що на користь розвитку цифрової партисипації перед офлайн-методами свідчать такі її переваги, як безпечність в умовах пандемії, безбар'єрність та доступність для маломобільних груп населення, зручність систематизації та обробки даних, а також миттєвий зворотний зв'язок.

Систематизовано обмеження цифрових методів партисипації (недостатня технічна підготовка деяких посадових осіб, невеликий досвід практиків партисипації в модеруванні онлайн-зустрічей, виключення з цифрових процесів деяких категорій жителів, «недружність» деяких цифрових додатків тощо). Також показано, що органи місцевого самоврядування почали частіше використовувати не тільки інтернет, але й традиційні і дещо забуті засоби комунікації.

Запропоновано практичні рекомендації для розвитку партисипативної демократії та вдосконалення публічної політики в зазначеній сфері в умовах пандемії COVID-19 (розвивати культуру партисипації через освіту; вдосконалити наявну нормативно-правову базу щодо обов'язкового визначення бенефіціарів та стейкхолдерів під час формування політики на регіональному та місцевому рівнях; організовувати підготовку фасилітаторів у сфері партисипації; активно впроваджувати європейські принципи та стандарти громадської партисипації у практику публічного управління; стимулювати представників влади до запровадження партисипативних практик на локальному рівні).

Ключові слова: публічне управління, публічна політика, партисипація, цифрові методи партисипації, пандемія.

Постановка проблеми. У березні 2020 року з метою запобігання поширенню пандемії COVID-19 в Україні були запроваджені карантинні заходи. Здавалося би, що в умовах карантину, коли соціальне життя громадян країни поставлене на паузу, неможлива і партисипація, бо вона передбачає взаємодію між вла-

дою та громадянами. Під час локдауну не можуть бути застосовані такі інструменти партисипації, як громадські слухання, робочі групи, круглі столи, форуми, опитування. Утім, активна залученість громадян до прийняття управлінських рішень з питань, що впливають на життя в громаді, стала можливою завдяки використанню цифрових методів партисипації - це і голосування за громадський бюджет,

електронні петиції, комунікація через Dosvit – платформу, яка дозволяє місцевим органам влади створювати веб-сайти та додатки. За допомогою цих інструментів користувачі можуть подавати електронні звернення та петиції, залучатись до громадських обговорень або дізнаватись останні новини тощо.

Таким чином, в умовах карантинних обмежень відбувається поступовий перехід у віртуальний формат комунікації. Пандемія змінила світ, змінила публічний простір і визначила нові способи взаємодії між владою та громадянами. З упевненістю можна прогнозувати, що така зміна стане поштовхом для активної діджиталізації та виникнення нових інструментів комунікації.

Мета статті. Мета статті полягає у дослідженні сутності та особливостей партисипації в умовах пандемії COVID-19, а також у формулюванні практичних рекомендацій для розвитку партисипативної демократії та вдосконалення публічної політики в зазначеній сфері в умовах пандемії.

Виклад основного матеріалу. Реформа децентралізації владних повноважень, що відбулась в Україні, в реальному житті продовжує розвиватися на місцях через процеси покращення спроможності місцевих жителів розуміти і реалізовувати свої права, не тільки здійснювати свій вплив на владу через механізм місцевих і національних виборів, а й безпосередньо брати участь у постановці і вирішенні питань місцевого значення.

У сучасних реаліях складно ефективно управляти громадою без розуміння мешканцями процесів, які відбуваються в ній. Зрозуміло, що успішність процесу передачі повноважень на місцевий рівень залежить не тільки від влади, а й від готовності громади брати відповідальність за зміни на місцевому рівні.

Тут варто згадати про концепцію доброго врядування, яка стала де-факто стандартом організації діяльності органів місцевого самоврядування країн Європейської спільноти і не тільки. Залучення громадян до процесу прийняття рішень є ключовим елементом такого доброго врядування, яке за своїм змістом є: підзвітне

громадянам та прозоре; чутливе; справедливе та інклюзивне (важлива думка усіх мешканців, а не лише тих, які мають своїх представників у радах різного рівня); ефективне та результативне; підзаконне; учасницьке; орієнтоване на згоду.

Загальновідомо, що концепція доброго урядування прийшла на зміну концепції нового публічного менеджменту, для якої ключовим було орієнтування на ефективність. Добре врядування за своїм змістом є більш гуманістичним і розглядається як «партнерське та таке, що передбачає залучення громадськості до процесу розробки політики» [1].

Варто зазначити, що фундаментом доброго врядування є розвинене громадянське суспільство із високим рівнем соціального капіталу. З іншого боку дослідники зазначають, що практика включення зацікавлених осіб до процесу управління служить побудові громадянського суспільства. Такі елементи громадянського суспільства як самоорганізація громадян заради спільного блага, здатність вирішувати спільні проблеми чи волонтерська діяльність є обов'язковою умовою діяльності в рамках практик належного урядування. Подібне ж значення мають і складові соціального капіталу, які використовуються в загальноєвропейських та українських дослідженнях. До них належать позитивне ставлення до демократії, соціальні норми, що підтримують соціальну активність, міжперсональну довіру та довіру до публічних інституцій, а також добровільна участь у різного роду організаціях громадянського суспільства.

Головною характеристикою концепції доброго врядування є широка суспільна партисипація, що являє собою свідому активну участь громадян у формуванні, виробленні та реалізації політичних та інших життєвих рішень.

Для реалізації різних форм партисипації можна застосовувати різноманітні техніки: дорадчі комісії, створення білих, зелених книг та інших публічно-консультативних документів, різноманітні форми е-демократії.

Варто зауважити, що при здійсненні будь-яких дій з метою соціальної, економічної та культурної активізації громадян

необхідно реально, а не формально залучати мешканців до обговорення та вирішення справ у власній громаді. В кінцевому результаті мешканці повинні взяти на себе співвідповідальність за процеси на місцях.

Використання дієвих механізмів залучення громадян до формування, вироблення та реалізації важливих для громади рішень, якісне застосування партисипаторних технік (створення інструментів публічного діалогу, справжніх громадських консультацій, дорадчих комітетів, учасницького планування, просторової партисипації, груп за завданнями) сприятиме наступним процесам:

- збільшенню участі громадян у публічному процесі, спільному прийнятті рішень, співвідповідальності за питання, що стосуються громади;
- розширенню меж суспільного діалогу та дискусії, що в свою чергу, досить часто є стимулом «виходу із тіні» людей із власними ідеями, які вони свого часу не мали можливості публічно представити;
- створенню сприятливого клімату для обговорення, без цинічних, дрібних (партикулярних) конфліктів заради власних інтересів;
- створенню нових засад співпраці із владою, розумний контроль влади і одночасна легітимізація перед громадянами;
- можливості вживати заходів, що відповідають реальним потребам; будуть гарантією прийняття рішень, що свою чергу, сприятиме збільшенню довіри до влади.

Партисипативні практики набувають більшого поширення на тлі розвитку громадського суспільства та реформи децентралізації в Україні, тому цілком логічно, що подальшим напрямком цього розвитку буде перехід в онлайн-формат, до якого поступово звикають як громадяни, так і місцева влада.

На користь розвитку цифрової партисипації перед офлайн-методами свідчать такі її переваги, як безпечність в умовах пандемії, безбар'єрність та доступність для маломобільних груп населення або зайнятих громадян, зручність систематизації та обробки даних, а також миттєвий зворотний зв'язок.

Такі платформи як Zoom, ClickMeeting, Google Meet та інші, що використовуються для відеоконференцій, а також чати, стріми чи робочі групи в соціальних мережах - це все інструменти, які раніше були невідомі, деякі про них лише чули, ще дехто використовував їх епізодично, проте тепер вони стали важливою частиною набору інструментів багатьох адміністрацій та громадських організацій.

Цей короткий час самоізоляції в оселях сприяв тому, що до нашої повсякденної лексики увійшли поняття зі світу нових технологій (ми домовляємося вже не просто про розмову, а про Zoom, ми запрошуємо мешканців на пряму трансляцію у Facebook, а не в місцевий клуб тощо).

Розмірковуючи про онлайн-інструменти в контексті громадської участі, слід пам'ятати про пов'язані з ними обмеження. Крім недостатньої технічної підготовки деяких посадових осіб (та/або спричиненого різними мотивами небажання використовувати такі технології), до них також належать:

- порівняно невеликий досвід практиків партисипації в модеруванні онлайн-зустрічей, динаміка яких значно відрізняється від тих, що відбуваються особисто;
- виключення з цифрових процесів деяких жителів, переважно у менших населених пунктах та людей похилого віку;
- «недружність» деяких додатків (наприклад, складний інтерфейс, відсутність української мови, обмежені можливості семінарської роботи чи поглибленого обговорення);
- труднощі в донесенні до мешканців інформації про нові форми участі (ви не можете обмежитися для цього лише промоцією в інтернеті) [2].

Пандемія показала, що органи місцевого самоврядування почали частіше використовувати не тільки інтернет, але й традиційні (і дещо забуті) засоби комунікації. Різні питання почали вирішуватися телефоном (наприклад, інтерв'ю з мешканцями), а повідомлення про певні процеси - переказуватися усно або через оголошення, надруковані та вивішені самими мешканцями.

З огляду на пандемію змінився підхід, який використовують особи, які здійсню-

ють партисипацію, що працюють в органах публічної влади та громадських організаціях. Якщо до пандемії здійснювалося заохочення мешканців виходити з дому, брати участь у зустрічах, спілкуватися з сусідами, долучатися до життя місцевої громади, то в умовах карантинних обмежень все навпаки: влада просить залишатися вдома, зменшити соціальну активність або переключити її - наскільки це можливо - на допомогу найближчому оточенню.

Зараз мешканці, хоча й ізолюються у своїх будинках, але відновлюють або починають налагоджувати стосунки зі своїми сусідами, більше турбуючись про тих, хто, можливо, опинився у важчій життєвій ситуації.

Утім, ці чи будь-які інші унікальні часи не змінюють одного - потреби людей у розмові. Саме вона повинна бути в центрі уваги та залишатися фундаментом майбутніх ідей для партисипації. Отже, потреба в партисипації не змінюється, змінюються теми та проблеми, яких вона стосується.

Показовим прикладом застосування онлайн-інструментів під час розробки місцевої стратегії розвитку є кейс Попаснянської територіальної громади.

Роботу над проектом Стратегії Попаснянської територіальної громади до 2027 року (далі - Стратегія) було розпочато у березні 2020 року.

Розпорядженням Попаснянського міського голови від 06.04.2020 № 02-02/67 визначено склад робочої групи, до якої увійшло 39 осіб. Якісний склад робочої групи включав представників керівництва міської ради, її структурних підрозділів, Попаснянської райдержадміністрації, представників територіальних органів центральної влади, підприємств, представників бізнесу та громадських активістів. Такий склад робочої групи, попри доволі велику чисельність, надав можливість всебічно розглянути проблеми та перспективи соціально-економічного розвитку громади. Також до складу робочої групи увійшли представники селищних рад та військово-цивільної адміністрації сіл Троїцьке та Новозванівка, що утворюватимуть Попаснянську територіальну громаду.

Пандемія Ковід-19 внесла корективи у традиційну організацію робочої групи

з розробки Стратегії розвитку. Крім того, слід було дотримуватись встановлених правил безпеки: наявності засобів індивідуального захисту, дотримання соціальної дистанції. Також на часі постало впровадження дистанційних форм роботи та залучення громадськості.

Розробка Стратегії тривала дев'ять місяців. На кожному етапі роботи використовували онлайн-інструменти, засідання робочої групи переважно відбувались у Zoom, що дозволили проводити їх з більшою періодичністю та ефективністю.

З перших онлайн-засідань робота у великих групах показала свою неефективність. Надати можливість висловитися всім присутнім, а також скористатись онлайн-інструментами ефективно можна лише в невеликих групах. Тому вже незабаром роботу організували у вигляді засідань тематичних фокус-груп за блоками питань.

Далі визначили склад трьох фокус-груп: з економічних та фінансових питань, соціально-гуманітарних та житлово-комунальних. Результати напрацювань фокус-груп підсумовувались на загальних засіданнях, що дозволило ретельніше та більш фахово підійти до аналізу та визначення проблематики у різних сферах, залучити додаткових спеціалістів з цих питань, якщо вони не були членами робочої групи.

Робота онлайн дозволила членам робочої групи бути більш активними, оскільки зустрічі для них відбувались у зручних місцях, без необхідності витрачати час та кошти на переїзди. Селищні голови мали можливість уточнювати інформацію у секретарів рад, або спеціалістів цих рад, а керівники установ залучали до роботи власних фахівців. Це дозволяло швидко та професійно отримувати інформацію та популяризувати роботу над Стратегією розвитку в громаді.

Робота над ситуаційним аналізом почалась із вивчення програмних документів, які було прийнято сесією міської ради за останні два роки, а також напрацювань міжнародних організацій щодо вивчення окремих питань життєдіяльності міста Попасна, або Попаснянського району, наприклад, профіль громади за 2019 рік. Втім, інформації не було достатньо, оскільки узагальнена у масшта-

бах району або надана окремо по місту Попасна, вона не давала можливості провести якісний аналіз і визначити проблеми та перспективи територіальної громади. З іншого боку, такий підхід дозволив побачити як проблеми, так і перспективи для розвитку.

Після проведеного аналізу програмних документів та тих, що надавали інформацію про окремі населені пункти громади, було здійснено експертний кабінетний аналіз соціально-економічного стану Попаснянської територіальної громади та представлено його Робочій групі. Зібрана та узагальнена інформація дозволила чітко визначити, якої саме статистичної та аналітичної інформації не вистачає. Оскільки до складу робочої групи входили представники структурних підрозділів РДА та територіальних органів центральної влади, це дозволило отримати від них необхідну інформацію у найкоротші терміни.

Робота у фокус-групах відзначалася позитивним результатом: розподіл відбувся за спеціалізацією та інтересами, що підвищувало як цікавість до теми, яка розглядалась, так і активність учасників; це дозволило залучати до роботи фокус-групи додатково фахівців, які не були членами робочої групи, однак могли надати необхідну інформацію (зрозуміло, що на загальне засідання запросити фахівців зі всіх галузей було б неможливо та й не доцільно); фахівці, які брали участь у засіданнях фокус-груп, знаходились на робочих місцях та за необхідності мали змогу надати відсутню інформацію; вузьким питанням було приділено більше уваги, що дозволило вже на етапі ситуаційного аналізу професійно визначити наявні проблеми, частково їх ранжувати та запропонувати варіанти вирішення; доступ до засідань фокус-груп був вільний, тому представники громадськості могли активно залучатися там, де було цікаво.

Цікавими є результати аналізу роботи Робочої групи онлайн з питань місцевого бюджету. Значущим розділом ситуаційного аналізу є розрахунок бюджетної складової. Розуміння можливостей бюджету впливає на планування проектної діяльності та вибір термінів виконання, джерел фінансування

заходів, спрямованих на досягнення стратегічних цілей. Завдання ускладнюється й тим, що наразі місцеві ради, які представляють інтереси територіальних громад, що увійдуть до складу Попаснянської територіальної громади, знаходяться на непрямих міжбюджетних відносинах. Тобто не мають повних даних щодо своїх майбутніх бюджетних надходжень, у тому числі міжбюджетних трансфертів. Також змінюються й видатки, принаймні на утримання комунальних установ та закладів. Отже, завдання полягало у визначенні майбутніх доходів та видатків у максимальному наближенні до реальних, з метою визначення обсягу коштів, які можна спрямувати на розвиткові проекти.

Аналіз місцевих бюджетів рад, які увійдуть до громади, дозволив зрозуміти проблеми, пов'язані зі структурою доходів та видатків, що також впливає на визначення стратегічних напрямків розвитку громади. У результаті було визначено проблеми, пов'язані недоотриманням доходів у місцеві бюджети, неефективне використання бюджетних коштів, а також можливі загрози. Шляхи розв'язання цих проблем визначили при написанні операційних цілей першого стратегічного напрямку «Зростання економічної спроможності громади». Зокрема, заходи, спрямовані на збільшення підприємницької активності малого та середнього бізнесу, сплата податків від якого може забезпечити компенсації для місцевого бюджету у разі зміни державної політики щодо сплати земельного податку підприємствами залізничної дороги, а також необхідність проведення інвентаризації землі.

Використання онлайн-платформи для проведення засідань фокус-груп дозволяло працювати з текстовими документами, графіками та таблицями безпосередньо під час спілкування, вносити відповідні зміни та доповнення у реальному часі, а також визначати завдання для членів робочої групи. Це також сприяло більшій ефективності, оскільки викликає сумнів, чи можуть всі учасники засідань самостійно опрацювати ці матеріали. Продуктивна робота над ситуаційним аналізом онлайн дозволила якісно визначити проблематику розвитку громади.

Таким чином, під час переходу на наступні етапи - робота над SWOT-аналізом та стратегічним баченням, Робочій групі було значно легше орієнтуватись у наявних загрозах та можливостях, а також зрозуміти яких конкретно позитивних зрушень можна досягти за сім років.

Під час роботи над SWOT-аналізом, Робоча група визначила слабкі та сильні сторони, основні загрози та можливості, відранжувала їх за допомогою голосування та порівнюючи всі пункти з чотирьох груп факторів між собою. Обговорила кроки за допомогою яких можливо: скористатися поєднанням «Сили» та «Можливостей» для розробки стратегії зростання; завдяки поєднанню сильних сторін та «Загроз» розробити стратегію захисту; удосконалитися, підсиливши слабкі сторони за допомогою можливостей; розробити стратегії рішення потенційних проблем.

Переклад оцінок в кількісні методики SWOT-аналізу дозволив оцінити динаміку змін факторів навколишнього середовища та перспектив, що відкриваються. Зіставляючи групи факторів, Робоча група пропоставила бали за результатами оцінювання можливих зв'язків всіх груп, залежно від отриманих балів фактори поділили на ті, що заважають розвитку та є небезпечними, ті які надають певні можливості розвитку, та ті, що активно йому сприяють.

Результати якісного та кількісного SWOT-аналізу було використано при побудові «Дерева проблем» та «Дерева цілей». Робота над сценаріями розвитку також відбувалась у онлайн, а члени робочої групи вносили зміни у текстовий документ.

Узагальнений варіант «Дерева цілей» було представлено у вигляді таблиці, де відображались терміни виконання заходів, джерела фінансування та виконавці. Такий відбір проєктів, які увійдуть до Стратегії розвитку громади, дозволив оперативно працювати одночасно над наступними етапами - підготовкою технічних завдань та планом реалізації Стратегії.

Підготовкою технічних завдань займалися структурні підрозділи міської та селищної рад, структурні підрозділи райдержадміністрації, залежно від тематики обраного проєкту. Паралельно відбува-

лась робота над планом реалізації Стратегії, уточнення змісту технічних завдань, термінів виконання, джерел і обсягу фінансування проєктів.

Отже, процес роботи над Стратегією розвитку Попаснянської територіальної громади було видозмінено, аби адаптуватись до умов пандемії та локдауну. Втім, якість підготовленої Стратегії розвитку була збережена, а у деяких випадках покращена.

До переваг використання онлайн-інструментів у процесах стратегування належить можливість детальніше обробити інформацію разом з робочою групою, швидше її отримувати, додатково залучати до роботи спеціалістів, економити час на переїзди для учасників засідань, що, у свою чергу, збільшує кількість залучених людей. На всіх етапах підготовки Стратегії кожен охочий мав змогу доєднатись до засідань онлайн.

Серед складнощів, з якими зіткнулася Робоча група, можна відзначити те, що не всі етапи роботи над Стратегією зручно опрацьовувати винятково онлайн. Приміром, якби робота над SWOT-аналізом відбувалась онлайн, то потребувала б використання інструментів для голосування та підрахунку голосів, що технічно складно зробити та займає багато часу.

Підсумовуючи, варто наголосити, що навіть у таких складних умовах можна працювати ефективно над проєктом Стратегії та досягти якісного результату.

Висновки і пропозиції. Таким чином, можна зробити загальний підсумок, що у часи здійснення реформ та соціальних змін у країні, у тому числі за несприятливих чи ускладнених обставин на кшталт глобальної пандемії, критично важливе значення має дійсна повноцінна участь різних груп населення та окремих представників громади, у тому числі жінок і чоловіків із вразливих груп: внутрішньо переміщених осіб, людей із інвалідністю, представників етнічних та мовних меншин, у розв'язанні питань місцевого значення, що впливають на якість їхнього життя.

За таких умов для розвитку партисипативної демократії необхідно:

- впроваджувати в практику органів місцевого самоврядування та органів

виконавчої влади культуру реальної, а не формальної партисипації, залучення до процесу стратегування різних груп жінок та чоловіків з метою врахування їхнього досвіду, інтересів, потреб та пріоритетів;

- вдосконалити наявну нормативно-правову базу щодо обов'язкового визначення бенефіціарів та стейкхолдерів під час формування політики у відповідній сфері на регіональному та місцевому рівнях;

- розвивати культуру партисипації через громадянську освіту в навчальних закладах та програми з розвитку компетенцій у позашкільних закладах та молодіжних і культурних центрах;

- підтримка реальної участі у стратегічному плануванні жінок і чоловіків, особливо і в першу чергу, вразливих груп населення, шляхом згуртування, надання їм навичок ефективно виступати за включення їхніх потреб, пріоритетів та інтересів до місцевих стратегій;

- організовувати підготовку фасилітаторів у сфері партисипації (з-поміж молодіжних лідерів, культурних менеджерів, громадських активістів, соціальних педагогів та соціальних працівників, прогресивних освітян та небайдужих громадян), які будуть здатні формувати культуру участі в громадах, виступати ініціаторами та фасилітаторами діалогу, адвокатувати впровадження механізмів партисипації;

- активно впроваджувати європейські принципи та стандарти громадської партисипації у практику публічного управління та діяльності громадських організацій;

- стимулювати представників влади до запровадження партисипативних практик на локальному рівні.

Список використаної літератури:

1. Кравченко Т. А. Інноваційні інструменти реалізації громадянами прав на участь у місцевому самоврядуванні України [Елек-

тронний ресурс] / Т. А. Кравченко. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/22.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/22.pdf)

2. Слободян Р. Міжнародний досвід запровадження партиципаторного бюджету на загальнонаціональному рівні та на рівні штатів/Офісзфінансовоготаекономічного аналізу у Верховній Раді України / листопад 2017 [Електронний ресурс] Режим доступу: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2015/11/21.11.2017_partycypatornyj-bjudzhet.pdf.
3. Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. №1049 : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. №194 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/194-2016-%D0%BF>.
4. Соціально активний громадянин міста. Режим доступу: <https://citizen.odessa.ua/.168>.
5. Управління розвитком людського потенціалу територіальної громади в інноваційно-знаннєвому суспільстві / уклад. : Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, С. В. Газарян. - К. : НАДУ, 2012. - 44 с.
6. Участь громадськості у забезпеченні сталого розвитку територіальної громади [Текст] : наук.-метод. розробка / кол. авт.: А.Й. Серант [та ін.] // За заг. ред. П.І. Шевчука, А.Й. Серанта; Упр. організації фундамент. та приклад. дослідж., Львів. регіон. ін-т держ.упр. - К. : НАДУ, 2009. - 72 с. : рис., табл. - (Бібліотека слухача НАДУ. Організація місцевого самоврядування).
7. Participatory budgeting project. Режим доступу: <https://www.participatorybudgeting.org/taking-pb-scale/>.
8. Partycypacja społeczna w sprawach budżetowych. Model Porto Alegre jako pierwowzor rozwiązań europejskich. Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 1, 93–94. marszalek.com.pl. Retrieved from <http://www.marszalek.com.pl/przegladprawakonstytucyjnego/ppk1/07.pdf>.

Kravchenko M., Kolesnichenko O. Features of participation in a pandemic

The article is devoted to the study of the nature and features of participation in the COVID-19 pandemic. It has been found that in conditions when the social life of the country is paused, participation also becomes a problem because it involves interaction between government and citizens. Participation tools such as public hearings, working groups, round tables, forums, polls cannot be used during a lockdown. At the same time, it's practically proven that the active involvement of citizens in making management decisions on issues affecting community life is possible through digital methods of participation - voting for the public budget, electronic petitions, communication through Dosvit, and more. It has been

shown that the advantages of digital participation over offline methods are evidenced by its advantages such as security in a pandemic, accessibility, and accessibility for low mobility groups, ease of systematization and data processing, as well as instant feedback.

Restrictions on digital methods of participation are systematized (insufficient technical training of some officials, little experience of participation practitioners in moderating online meetings, exclusion from digital processes of some categories of residents, "unfriendliness" of some digital applications, etc.). It is also shown that local governments have begun to use more often not only the Internet but also traditional and somewhat forgotten means of communication.

Practical recommendations for the development of participatory democracy and improvement of public policy in this area in the context of the COVID-19 pandemic (to develop a culture of participation through education; to improve the existing legal framework for mandatory identification of beneficiaries and stakeholders in policymaking at regional and local levels to organize the training of facilitators in the field of participation; to actively implement European principles and standards of public participation in the practice of public administration; to encourage government officials to introduce participatory practices at the local level).

Key words: *public administration, public policy, participation, digital methods of participation, pandemic.*

УДК 339.168.6:338.47(447)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.36>**І. Б. Якайтис,**

к.н.держ.упр., старший викладач кафедри міжнародних перевезень та митного контролю Національного транспортного університету

Н. Д. Шульгадоктор наук з державного управління,
директор Відокремленого структурного підрозділу
«Київський транспортно-економічний фаховий коледж
Національного транспортного університету»

МОДЕРНІЗАЦІЯ ІНФРАСТРУКТУРИ РИНКУ МУЛЬТИМОДАЛЬНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті визначено, що особливе місце в мультимодальній системі перевезень займають об'єкти транспортної інфраструктури, які забезпечують виконання технологічних процесів обробки вантажів у процесі перевезень та відповідають таким основним умовам: знаходження на перетині декількох транспортних шляхів різних видів транспорту (автомобільний, залізничний, водний, трубопровідний повітряний); розвиненість різних видів транспорту на території формування мультимодального транспортного вузла; наявність потужного складського і термінального комплексів для переробки різних типів вантажів та вантажних одиниць, у тому числі контейнерів; наявність митної інфраструктури, здатної забезпечити митне супроводження вантажопотоків; наявність фінансової інфраструктури (філій банків, страхових компаній) для надання страхових та фінансових послуг; наявність розвинутої інформаційної інфраструктури для забезпечення інформаційної підтримки та керування технологічними процесами обробки вантажів тощо. Управління процесами розвитку ринку мультимодальних перевезень України за критеріями адекватного стану та параметрами конкурентних обмежень вимагає попереднього оцінювання реальності вибору проектів оптимізації провізної і пропускну здатності ринку за національними і транзитними потребами. Запропоновані концептуальні основи формування стратегії забезпечення стійкого розвитку транспортної галузі в Україні, які передбачають: покращення матеріально-технічної бази, розробку сучасної портової інфраструктури; реалізацію інвестиційних та інноваційних проектів, спрямованих на нарощування потужностей і підвищення якості робіт та послуг ринку мультимодальних перевезень; диверсифікацію джерел фінансування стійкого розвитку галузі; оптимізацію використання ресурсів та зниження витрат на вантажно-розвантажувальні роботи й інші роботи та послуги; вирішення соціально-екологічних проблем розвитку ринку мультимодальних перевезень. Необхідність розробки перспективних економічних завдань зумовлена як поточними цілями, так і вибором параметрів, що не орієнтувалися б на стан постіндустріальних економік, а формували б принципово нові підходи до забезпечення конкурентної стійкості в мегаекономічній системі. Основною складовою цієї стратегії треба вважати не єдину програму, а сукупність проектів, спрямованих на пріоритети в основних підрозділах національного господарства

Ключові слова: мультимодальні перевезення, транспортна галузь, транспортні послуги, управління, стратегія, конкурентне середовище.

Постановка проблеми. Важливе значення в розвитку економіки належить інфраструктурі ринку, оскільки вона сприяє розвитку продуктивних сил і територіаль-

ному поділу праці, а також ефективністю діяльності сфери матеріального виробництва. Важливою передумовою ефективного розвитку регіонального ринку товарів, робіт, послуг є наявність розвинутої інфраструктури, яка включає підприєм-

ства та організації для обслуговування всіх сфер економіки. Ринкова інфраструктура представлена системою підприємств, організацій, закладів виробничої і невиробничої сфери, які обслуговують ринок і допомагають йому нормально функціонувати. Транспортна система регіону забезпечує економічні, соціальні, культурні функції, є важливим фактором в економічній інтеграції, а також у міжнародній торгівлі. Транспорт є одним з основних факторів впливу на розміщення продуктивних сил. Одночасно вони є фактором економічного зростання, індикатором темпів розвитку національної економіки та світового господарства в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями проблем логістичної діяльності займаються такі зарубіжні вчені, як Д. Бауерсокс, М. Крістофер, Р. Каплан, Д. Уотерс та інші. Також науковці приділяють увагу подальшому розвитку та вдосконаленню транспортної галузі країни. Ця тема розглядається у публікаціях Н.Ващенко, К.Коценка, Ю.Пашенка, Е.Ємельянова, А.Хахлюка та інших. Однак проблема міжнародної діяльності вітчизняних автоперевізників в умовах євроінтеграції, зокрема технічних бар'єрів, є доволі новою на теренах вітчизняної науки та потребує подальшого дослідження.

Постановка завдання. Основною функцією ринку транспортних послуг є інфраструктурна (системоутворююча). Транспорт продовжує процес виробництва матеріальних благ у сфері обігу, здійснюючи переміщення товарів з пунктів їх виробництва до пунктів споживання, тобто змінюючи їх споживчу вартість. Це історично є фактором формування ринків послуг, що сприяє переходу від натурального до простого товарного господарства і далі – до розвинених ринкових відносин. Виконання інфраструктурної функції ринком мультимодальних перевезень, з одного боку, забезпечує внутрішню підтримку конкурентного потенціалу виробників, а з другого боку, дозволяє здійснювати виробничу кооперацію і товарний обмін у міжгалузевому та міжрегіональному розрізі, участь країни в міжнародному поділі праці та кооперації.

Виклад основного матеріалу.

Система мультимодальних перевезень впливає на галузевий і територіальний поділ праці, сприяючи розширенню й прискоренню товарного обміну, спеціалізації регіональних ринків та їх інтеграції в державні та регіональні системи. Транспортна складова впливає на ціноутворення на інших товарних ринках.

Соціально-політичні та макроекономічні функції, що виконує ринок мультимодальних перевезень, можна розглядати як соціальний аспект його функціонування. Це пояснюється тим, що дані функції є не просто економічними потребами представників попиту на ринку перевезень. Вони виникають тільки в процесі спільної діяльності людей як єдиного суспільства і держави як системи, що забезпечує існування цього суспільства. Дані функції є обов'язковими для існування держави й суспільства, відображають системний характер цих соціальних категорій та сучасний стан ринкової системи господарювання, її соціальну орієнтацію. Економічною основою є забезпечення єдності основних ринків: праці, речових факторів виробництва, товарів і послуг у рамках процесу розширеного відтворення в масштабах національного і світового господарства. Це накладає певні вимоги до функціонування ринку мультимодальних перевезень, насамперед, щодо забезпечення технологічної й техніко-економічної інтеграції транспортної системи в межах країни і в світовому масштабі [1].

Особливе місце в мультимодальній системі перевезень займають об'єкти транспортної інфраструктури, які забезпечують виконання технологічних процесів обробки вантажів у процесі перевезень та відповідають таким основним умовам:

- знаходження на перетині декількох транспортних шляхів різних видів транспорту (автомобільний, залізничний, водний, трубопровідний повітряний);
- розвиненість різних видів транспорту на території формування мультимодального транспортного вузла;
- наявність потужного складського і термінального комплексів для переробки різних типів вантажів та вантажних одиниць, у тому числі контейнерів;

– наявність митної інфраструктури, здатної забезпечити митне супроводження вантажопотоків;

– наявність фінансової інфраструктури (філій банків, страхових компаній) для надання страхових та фінансових послуг;

– наявність розвинутої інформаційної інфраструктури для забезпечення інформаційної підтримки та керування технологічними процесами обробки вантажів тощо [2].

Мультимодальні вузли як складові елементи конкретної мультимодальної системи перевезень істотно відрізняються між собою за своїм значенням, рівнем концентрації вантажопотоків та територією впливу. Такий розподіл залежить від місця їх дислокації, проходження в зоні впливу транспортних коридорів, геополітичного положення не лише транспортного вузла, але й території, де розташований вузол. Саме тому, при створенні мультимодального вузла, який виконував би завдання

сучасного транспортно-логістичного центру, необхідно вирішувати значне коло завдань, пов'язаних не лише з удосконаленням системи управління вантажними перевезеннями, але й з ефективним розвитком потужності об'єктів вузла відповідно до потужності вантажопотоків.

Зовнішньоекономічні обмеження розвитку окремих економічних підсистем зумовлюють завдання щодо посилення ролі галузей національного господарства, що забезпечують його ефективне позиціонування в міжнародному поділі праці. Серед них, як відомо, провідна роль належить морському транспорту прапора країни.

Управління процесами розвитку ринку мультимодальних перевезень України за критеріями адекватного стану та параметрами конкурентних обмежень (рис. 1) вимагає попереднього оцінювання реальності вибору проектів оптимізації провізної і пропускну здатності ринку за національними і транзитними потребами.



Рис. 1. Основні напрямки досягнення адекватності українського сегмента ринку мультимодальних перевезень

Інноваційні характеристики прийнятого проекту розвитку національного ринку мультимодальних перевезень повинні оцінюватися за альтернативністю економічності функціонування в розрахунку на одиницю продуктивності, або розширення зони операторської діяльності за якісними параметрами перевізного процесу.

Останнє тісно пов'язано з іміджем судноплавного підприємства, здатного за якісними й економічними характеристиками обумовлювати позиціонування на основі конкурентної сприйнятої цінності з боку вантажовласників. Особливе значення в цьому процесі має оптимізація тимчасових характеристик доставки вантажів.

Однак цей функціонально-виробничий процес, протікаючи в поточному часі, зумовлює завдання майбутнього стійкого позиціонування, а отже, вимагає прогнозування й постійної інвестиційної діяльності.

Розвиток транспортної індустрії з урахуванням положень і обмежень, представлених на рис. 1, дозволяють досягти взаємозв'язку макроекономічних цілей та підприємницьких проектів оптимізації провізної здатності флоту національних судновласників. Саме така єдність характеризує стійкість галузі провідних морських держав, що і забезпечує позитивний граничний ефект у тривалому періоді функціонування і розвитку.

Як видно, параметрична орієнтація розвитку транспортної індустрії заснована на послідовності реалізації одного з векторів, що забезпечують досягнення як стандартних завдань, так і реалізації пріоритетних підходів.

У системі пріоритетів економічності функціональної діяльності на основі конкурентних технологій виділяється спрямованість на тривалість позиціонування на основі значущості цього комплексу для оптимальної обробки вантажопотоків. Разом з тим зберігається або навіть посилюється контроль міжнародних організацій у сфері безпеки мореплавства й особливо характеру використання праці моряків і впливу на навколишнє середовище. Саме останні обмеження стають критеріями адекватності національної індустрії умовам ринку торгівлі.

Завдання реалізації економічної незалежності України ускладнюються потребою в зовнішніх фінансових джерелах для забезпечення соціальних завдань і господарських цілей. Фактично за двадцятидесятирічний період Україна демонструвала лише збільшення розриву в економічному стані щодо промислово розвинених країн. Концентрація уваги на експорті продукції з низькою доданою вартістю при фрахтуванні іноземного тоннажу не сприяє зниженню фінансової заборгованості країни [3-4].

У цих умовах повинен бути створений механізм і інструментарій стимулювання ініціативної підприємницької діяльності будь-яких структур, які мають намір розвивати торговий флот, особливо з відновленням бренда ЧМП [5].

В умовах обмеженості втручання держави в систему інвестиційної діяльності підприємств ринку мультимодальних перевезень головним джерелом їхнього розвитку повинні стати підприємницькі кошти. Тому важливий механізм і інструментарій державного регулювання, що сприяє формуванню накопичень власних ресурсів і залучення кредитних джерел для покриття дефіциту.

У системі аналізу стану ринку торгівлі основна увага приділяється його сучасному стану. Основні завдання дослідження концентруються на проблемах збереження рівня витрат адекватно ціноутворення й активності портфеля замовлень. І меншою мірою розкриваються складні проблеми управління перспективною збалансованістю. Це завдання тісно пов'язано з адекватністю сервісного обслуговування транспортного флоту в портах. Це стосується роботи вантажних терміналів і роботи портового флоту. Як головний критерій їхнього розвитку треба розглядати зменшення часу обробки транспортних і вантажних потоків.

Найважливішою проблемою економічного зростання в Україні та пов'язаного з цим падінням ролі ринку мультимодальних перевезень можливо вважати концентрацію уваги на завданнях розподілу загальнонаціональної власності й формування на її основі поточної соціально-економічної політики. Фактично жоден уряд не тільки нереалізованим, але і взагалі не

розробив перспективну стратегію економічного зростання за загальнонаціональними потребами.

Необхідність розробки перспективних економічних завдань зумовлена як поточними цілями, так і вибором параметрів, що не орієнтувалися б на стан постіндустріальних економік, а формували б принципово нові підходи до забезпечення конкурентної стійкості в мегаекономічній системі. Основною складовою цієї стратегії треба вважати не єдину програму, а

Запропоновані концептуальні основи формування стратегії забезпечення стійкого розвитку транспортної галузі в Україні передбачають: покращення матеріально-технічної бази, розробку сучасної портової інфраструктури; реалізацію інвестиційних та інно-

ваційних проектів, спрямованих на нарощування потужностей і підвищення якості робіт та послуг ринку мультимодальних перевезень; диверсифікацію джерел фінансування стійкого розвитку галузі; оптимізацію використання ресурсів та зниження витрат на вантажно-розвантажувальні роботи й інші роботи та послуги; вирішення соціально-екологічних проблем розвитку ринку мультимодальних перевезень.

Висновки. Доведено, що стратегічна програма, яка повинна бути покладена в основу становлення України як держави, має чотири вектора. По-перше, повинна бути державна постановка завдань і стратегії досягнення збалансованості транспортної галузі за структурними підрозділами. По-друге, при акцентуванні уваги на вклю-



Рис. 2. Концептуальні засади формування стратегії забезпечення стійкого розвитку транспортної галузі в Україні

Джерело: розроблено автором

ченні галузі у пріоритетні структури, від яких залежить системна безпека, головним стає досягнення рівності всіх форм власності на капітал за умовами кредитування і свободи підприємницької діяльності. По-третє, більш стійкою формою управління ефективністю розвитку національного торгового флоту слід вважати нормалізацію стимулювання інвестиційної діяльності будь-яких підрозділів, що забезпечують створення нових робочих місць на основі введення в експлуатацію суден, здатних забезпечувати фрахтову незалежність пріоритетних вантажопотоків національної торгівлі та формування позитивного сальдо рахунку поточних платежів. По-четверте, у будь-яких умовах реалізації активної транспортної політики треба орієнтуватися на імплементацію основних положень міжнародних інституціональних організацій, що регулюють не тільки безпеку мореплавства, а й соціально-економічні умови роботи екіпажів суден.

Список використаної літератури:

1. Логвинова Н.В. Шляхи розвитку транспортної системи України. 2016. URL: <http://www.dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300>.
2. Квартальні розрахунки валового внутрішнього продукту України за 2010–2017 рр. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/05/zb_krvvpu2017pdf.pdf
3. Логутова Т.Г., Полторацький М.М. Сучасний стан транспортної інфраструктури України. Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. 2015. Вип. 2 (12). Т. 2. С. 8–14.
4. Мировая экономика и международный бизнес: учебник/ кол. авт.; под общ. ред. В.В. Полякова, Р.К. Щенина. 3-е изд., стер. Москва: КНОРУС, 2006. 656 с.
5. Мохова Ю.Л. Значення транспортної галузі в системі національної економіки України. Дон ДУУ. Менеджер. 2015. № 1 (69). С. 88–96.
6. Панасенко Н.Л., Іваник В.Б. Комплексна оцінка транспортної системи та її підсистем в Україні. Економічний простір. 2014. № 84. С. 89–97.
7. Arrow K. Reflection on the essays. In: Arrow and the Foundations of the Theory of Economic Policy. Edgar Feiwel: Macmillan. 1987. P. 734.

Yakaitis I., Shulga N. Modernization of multimodal transport market infrastructure of Ukraine under conditions of decentralization

The article determines that a special place in the multimodal transportation system is occupied by transport infrastructure facilities that ensure the implementation of technological processes of cargo handling in the transportation process and meet the following basic conditions: being at the intersection of several transport routes (air pipeline); development of different types of transport in the territory of formation of multimodal transport hub; availability of powerful warehousing and terminal complexes for processing various types of cargo and cargo units, including containers; availability of customs infrastructure capable of providing customs support of cargo flows; availability of financial infrastructure (branches of banks, insurance companies) for the provision of insurance and financial services; availability of developed information infrastructure to provide information support and management of technological processes of cargo handling, etc. Management of the processes of development of the multimodal transportation market of Ukraine according to the criteria of adequate condition and parameters of competitive restrictions requires a preliminary assessment of the reality of the choice of projects to optimize the capacity and capacity of the market for national and transit needs. The conceptual bases of formation of strategy of maintenance of steady development of transport branch in Ukraine are offered, which provide: improvement of material and technical base, development of modern port infrastructure; implementation of investment and innovation projects aimed at increasing capacity and improving the quality of works and services of the multimodal transport market; diversification of sources of financing for sustainable development of the industry; optimization of resource use and reduction of costs for loading and unloading and other works and services; solving socio-environmental problems of multimodal transportation market development. The need to develop promising economic challenges is due to both current goals and the choice of parameters that would not focus on the state of post-industrial economies, but would form fundamentally new approaches to ensuring competitive stability in the megaeconomic system. The main component of this strategy should be considered not a single program, but a set of projects aimed at priorities in the main units of the national economy.

Key words: multimodal transport, transport branch, transport services, management, strategy, competitive environment.

УДК 351:504+008

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.37>**І. А. Кононенко,**кандидат педагогічних наук,
докторант ННІ публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ЕКОЛОГІЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено взаємозв'язок публічного управління та екологічної культури, що здатен вплинути на ситуацію в екологічній сфері. Встановлено, що ефективність системи публічного управління впливає на розвиток екологічної культури суспільства, а процес децентралізації влади в нашій державі зовсім не визначає чітких механізмів передачі функцій в екологічній сфері на нижчі рівні управління. Окреслено ключові характеристики екологічної безпеки та вплив на неї системи публічного управління. Встановлено, що така безпека розглядається в глобальних, регіональних, локальних і умовно точкових межах. Зауважено, що багато проблем в екологічній сфері виникають у процесі діяльності не на глобальному, а на локальному (місцевому) рівні. Констатовано зростання соціальної дистанції між спрямованими на сталий розвиток громадами та бізнесом, і спрямованими на контроль та нагляд органами влади. Визначено, що ефективність партнерства у даній сфері зумовлена певними чинниками, один з яких – рівень екологічної свідомості і громадської активності населення. Наведено систему зв'язку екологічної культури та публічного управління, яка знаходиться на перетині екологічної безпеки та екологічної політики. Ефективність політики охорони природного середовища залежить від системи місцевого екологічного управління, оскільки саме на цьому рівні наближаються екологічні інтереси населення та культурні й екологічні традиції. Отже, формувати та розвивати екологічну культуру варто починати на локальному рівні. Схарактеризовано належне екологічне врядування в основі якого лежить інтеграція екологічної політики та реалізації природоохоронних владних повноважень. Проаналізовано думку експертів щодо комунікаційних процесів в екологічній сфері та визначені його основні недоліки. Наголошено, що метою місцевого екологічного управління має стати створення та підтримка належних умов функціонування неформальної системи екологічних ініціатив та екологічного самоврядування.

Ключові слова: екологічні інтереси, належне екологічне врядування, екологічна безпека, екологічна політика, екологічна сфера.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Думка про те, що світова екологічна ситуація потребує дієвих зрушень у напрямі вирішення складних екологічних проблем (забруднення атмосфери, виснаження водних ресурсів, деградація ґрунту, сміття тощо) не дає спокою як теоретикам, так і практикам різних сфер діяльності. Так, спеціалісти з публічного управління намагаються не зупиняти пошук дієвих шляхів щодо екологічної ситуації, що склалась в Україні. Такі шляхи вимагають усвідомлення суспільством значення та глибини екологічних проблем, а також активної участі у процесах публічного

управління, які здатні зрушити з місця екологічну кризу. Перетин екологічної й культурної проблеми та системи публічного управління набуває важливості на сучасному етапі становлення нашої країни оскільки від гармонійного поєднання цих складових залежить подальший розвиток України як європейської держави. Водночас від ефективності системи публічного управління залежить ступінь екологічної культури суспільства, що характеризується осмисленням важливості екологічних проблем і без якої неможливо покращити наявну екологічну ситуацію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні можна знайти багато інформації, що стосується різноманітних

напрямів формування екологічної культури в суспільстві, зокрема це питання розглядали: М. Кисельов, С. Кравченко, Б. Коммонер, В. Крисаченко, Д. Медоуза, Ю. Одум, О. Салтовський, М. Тарасенко. Актуальним питанням екологічної культури в системі публічного управління присвятили роботи В. Бабаєва, Г. Буканов, О. Кортич та інші. Управлінські проблеми в екологічній сфері висвітлювались у роботах А. Андрусевича, О. Бондаря, Н. Малиш, К. Ситника, М. Хвесика та інших. Окрему цінність становлять аналітичні звіти, що стосуються сфери охорони навколишнього природного середовища, екологічного врядування, дослідження процесів реформування тощо. Однак можливості позитивного впливу на розвиток екологічної культури у складі системи публічного управління залишаються недостатньо розкритими.

Мета статті. Схарактеризувати взаємозв'язок системи публічного управління та екологічної культури й окреслити проблемні питання в процесі прийняття рішень в екологічній сфері на різних рівнях публічного управління.

Виклад основного матеріалу.

Публічне управління сьогодні хоча й має певні суперечності у своїй системі, однак покликане забезпечувати належний рівень взаємодії інтересів держави й народу, опираючись на державну владу. Складовою такого управління є залучення суспільства до участі в громадських, суспільних та політичних процесах. У загальному вигляді публічне управління визначається як: «вплив суб'єкта управління (що володіє публічною владою) на об'єкт – суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільно значущих функцій і повноважень». Водночас громадянське суспільство одночасно виступає як суб'єкт, так і об'єкт публічного управління [1].

Серед об'єктів публічного управління провідне місце сьогодні посідає екологічна сфера, особливо в розрізі екологічної безпеки держави, яка, своєю чергою, є складовою національної безпеки. До пріоритетних інтересів України, згідно зі Стратегією національної безпеки України, належить: «забезпечення екологічно та

техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів» [2]. Отже, забезпечення екологічної безпеки виступає важливим завданням усього сучасного суспільства та може бути реалізовано виключно за умови збереження біосфери (об'єкт безпеки). Метою екологічної безпеки є забезпечення сталого, а отже, й екологічно безпечного розвитку суспільства. Державне управління щодо забезпечення екологічної безпеки виявляється в охороні життя та здоров'я людини, в захисті навколишнього природного середовища від загроз тощо. Отже, екологічна безпека – процес, за якого державними й недержавними інституціями забезпечується екологічна рівновага та гарантується екологічна безпека. Така безпека розглядається в глобальних, регіональних, локальних і умовно точкових межах та характеризує геосистеми (екосистеми) різного ієрархічного рангу (від біогеоценозів до біосфери загалом). Питання екологізації нашої країни були виведені на найвищий рівень у березні 2021 року після указу Президента України щодо введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про виклики та загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх реалізації» [3].

Зауважимо також, що багато проблем в екологічній сфері породжені діяльністю не на глобальному, а на локальному (місцевому) рівні. У жовтні 2021 року Професійна асоціація екологів України за результатами проведеного форуму, який був присвячений кліматичним викликам (152 управлінці, експерти та фахівці-екологи були присутні офлайн та 165 - онлайн) ухвалила резолюцію, в якій першим пунктом констатується: 1) не готовність усіх гілок влади до сприйняття європейських цінностей у сфері довкілля; 2) зростання соціальної дистанції між спрямованими на сталий розвиток громадами та бізнесом, і спрямованими на контроль та нагляд органами влади. Ці тенденції визнані потенційно небезпечною для держави [4].

Г. Буканов [5] вказує, що «соціальне партнерство в сфері реалізації екологічної

політики – це взаємодія державних органів управління у сфері екології, органів місцевого самоврядування, бізнес-корпорацій, інституцій громадянського суспільства з метою забезпечення екологічної безпеки регіону і задоволення екологічних потреб населення на основі принципів соціальної справедливості, субсидіарності і солідарності». При цьому ефективність партнерства в цій сфері зумовлена певними чинниками, один з яких – високий рівень екологічної свідомості й громадської активності населення (складові екологічної культури). Варто зауважити, що екологічна культура передбачає відповідальне ставлення до природи та природних ресурсів, вміння розв'язувати екологічні проблеми та безпосередню участь у природоохоронній діяльності. Таким чином, зв'язок екологічної культури та системи публічного управління пролягає через екологічну безпеку та екологічну політику (рис. 1).

Політика охорони середовища здійснюється саме через систему місцевого екологічного управління. На цьому рівні найближче стикаються екологічні інтереси населення та культурні й екологічні традиції. Саме через це місцевим органам влади як управлінському механізму взаємодії суспільства і природи необхідно надавати особливого значення. Тому на локальному рівні варто починати формувати та надалі розвивати екологічну куль-

туру (культуру заощадливих екологічних потреб людини) [6]. Переважна більшість науковців вирішення екологічних проблем пов'язує з формуванням екологічної культури, яка охоплює екологічний світогляд людини, а в цьому процесі важлива роль відводиться засобам масової інформації. І. Попова наголошує, що екологічна культура – це: 1) тип життєдіяльності людини, що успадковується; 2) відносини людини з навколишнім середовищем, що сприяють здоровому способу життя, стійкому соціально-економічному розвитку, екологічній безпеці країни і кожної людини [7].

Упродовж останніх років в Україні розглядається питання належного екологічного врядування, що у своїй основі містить імплементацію Орхуської конвенції (стосується доступу до екологічної інформації, участі громадськості у прийнятті рішень з екологічних питань, доступу до правосуддя). Водночас зміст поняття «врядування» продовжує залишатись предметом дискусій як у політичному полі, так і в академічному, а в загальному вигляді трактується таким чином: «врядування – це спосіб, у який здійснюється влада в процесі управління державними економічними та соціальними ресурсами для розвитку» [8]. Особливим його видом, який стосується процесів у сфері охорони довкілля, вважається врядування в екологічній сфері (належне екологічне врядування). У підґрунті такого врядування, лежить інтегра-

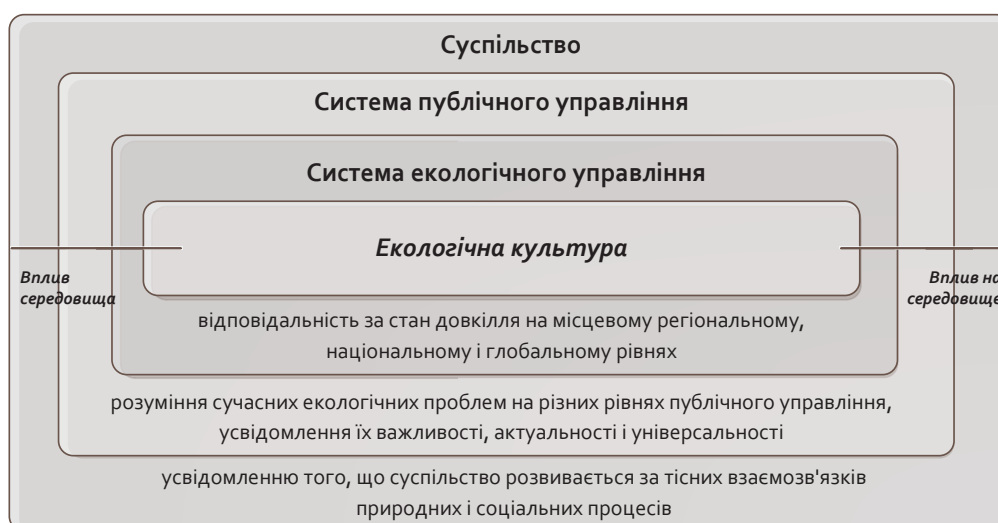


Рис. 1. Взаємозв'язок екологічної культури та публічного управління
Джерело: побудовано авторкою

ція екологічної політики та реалізації природоохоронних владних повноважень.

Сьогодні науковці та практики продовжують наголошувати, що організації громадянського суспільства мають бути залучені до поширення цінностей належного екологічного врядування та бути відкритими щодо різних аспектів своєї діяльності. Також, на думку експертів, важливим моментом залишається низька ефективність щодо поширення інформації владними органами про свою діяльність, тобто досі відсутня система інформування (активного поширення інформації). Зазначене підтверджується отриманням інформації про плани чи рішення щодо екологічних питань місцевими громадами чи зацікавленими громадськими організаціями після їх прийняття. Такий комунікаційний недолік спостерігається і в ланцюгу «органи державної влади – органи місцевого самоврядування – інститути громадянського суспільства та бізнес». Зауважимо, що при цьому загалом доступ до екологічної інформації забезпечується, однак залишається проблемним її збір, що підтверджує низьку ефективність процесу комунікації між зацікавленими сторонами. Звідси, місцеві органи влади: 1) не отримують достатньої інформації щодо здійснення реформ в екологічній сфері та не зовсім розуміють важливості імплементації європейських принципів і підходів; 2) не надають достатньої інформації про власну діяльність в екологічній сфері.

І все ж, сьогодні громадянам надано багато можливостей, що покликані підвищити рівень їх участі у процесі прийняття рішень в екологічній сфері. Водночас зазначимо про такі проблеми: 1) не всі рішення розробляються/приймаються за участі громадян; 2) остаточні проекти рішень не є загальнодоступними; 3) результати громадського обговорення не завжди є доступними/зрозумілими щодо врахування пропозицій громадськості; 4) частка проектів рішень, які пройшли громадське обговорення, часто залишається невідомою; 5) можуть не бути оголошені причини відмови від намірів щодо прийняття рішення. Тож, складно зробити комплексний аналіз практики залучення громадськості до розробки та прийняття

рішень на регіональному чи місцевому рівнях [7].

Варто зупинитися й на тому, що при збільшенні кількості доступної для громадян інформації (генеральні плани міст, стан екологічної ситуації тощо) одночасно певна інформація залишається непрозорою (питання планування територій, погодження інвестиційних проектів). Також лише невелика кількість громадян чи їх об'єднань користується прогресивною онлайн-системою електронних консультацій з громадськістю, яка представлена на офіційному вебсайті Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів, що підкреслює як низький рівень зацікавленості, так і недостатню спроможність змістовно коментувати представлені до розгляду проекти. Не покращує ситуацію також і відсутність публічного доступу до коментарів чи пропозицій у системі. Отже, питання взаємозв'язку публічного управління та екологічної культури в частині взаємовпливу потребують подальших досліджень та розробки дієвих пропозицій щодо усунення кризових явищ в екологічній сфері.

Висновки. Процес децентралізації влади в нашій державі зовсім не визначає чітких механізмів передачі функцій в екологічній сфері на нижчі рівні управління. Екологічні аспекти публічного управління саме на місцевому рівні мають включати формування та розвиток екологічної культури, оскільки на цьому рівні взаємодія природи і людини набуває вирішального значення в подальшій життєдіяльності суспільства. Одним із завдань екологічної політики держави є формування екологічної культури життя. Зазначене породжує специфічні процеси, що спрямовані на свідомість населення. На жаль, при цьому не враховані мотиваційні аспекти, що забезпечують екологічно спрямовану діяльність на місцевому рівні. Отже, варто більше уваги приділяти формуванню належних методів та форм публічного управління на різних рівнях у сфері екокультурного розвитку. При цьому метою місцевого екологічного управління має стати не тільки виконання формальних функцій у цій сфері, а і створення та підтримка належних умов функціонування неформальної

системи екологічних ініціатив та екологічного самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С.53-63
2. Офіційне інтернет-представництво Президента України. Указ Президента України №392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
3. Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації. Рішення РНБО від 23.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018525-21#Text>
4. Платформа рішень для менеджерів природоохоронної діяльності «ECOBUSINESS». Резолюція Національного Ecobusiness forumу – 2021 «Зелена економіка: як досягти балансу». URL: <https://ecolog-ua.com/news/rezolyuciya-nacionalnogo-ecobusiness-forumu-2021-zelena-ekonomika-yak-dosyagty-balansu>
5. Буканов Г. Стратегічні інструменти реалізації державної екологічної політики в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2019. 2(22) URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-02\(22\)/7.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2019-02(22)/7.pdf)
6. Офіційний вебсайт Олександрівської громади. Про систему місцевого екологічного управління URL: <https://girsivskagromada.gov.ua/news/1545160856/>
7. Попова І. Екологічна свідомість та культура: проблеми формування у трансформаційному суспільстві. *Вісник Інституту розвитку дитини*. Сер. : Філософія, педагогіка, психологія. 2014. Вип. 34. С. 43-48.
8. Андрусевич Н. Голубовська-Онісімова Г. Належне екологічне врядування в Україні: відповідність європейським принципам. Аналітичний документ. Київ: ВЕГО «МАМА-86», 2018. 36 с. URL: <https://www.rac.org.ua/uploads/content/463/files/analytics2.pdf>

Kononenko I. Relationship between Ecological Culture and Public Governance Systems

The article examines the relationship between public management and environmental culture, which can affect the situation in the environmental sphere. It is established that the effectiveness of the public management system affects the development of the ecological culture of society, and the process of decentralization of power in our state does not determine clear mechanisms for transferring functions in the environmental sphere to lower levels of management. The key characteristics of environmental safety and the impact of the public management system on it are outlined. It is established that such security is considered within global, regional, local and conditional point limits. It is noted that many problems in the environmental sphere arise in the course of activities, not at the global, but at the local (local) level. There is an increase in social distance between communities and businesses aimed at Sustainable Development, and government bodies aimed at Control and supervision. It is determined that the effectiveness of partnership in this area is determined by certain factors, one of which is the level of environmental awareness and social activity of the population. The article presents a system of communication between environmental culture and Public Management, which is located at the intersection of environmental safety and environmental policy. The effectiveness of environmental protection policies depends on the system of local environmental management since it is at this level that the environmental interests of the population and cultural and ecological traditions approach. Therefore, it is worth starting to form and develop an ecological culture at the local level. The article describes proper environmental management, which is based on the integration of Environmental Policy and the implementation of environmental authorities. The article analyzes the opinion of experts on communication processes in the environmental sphere and identifies its main shortcomings. It is noted that the goal of local environmental management should be to create and maintain appropriate conditions for the functioning of an informal system of environmental initiatives and environmental self-government.

Key words: Environmental Interests, Good Environmental Governance, Environmental Security, Environmental Policy, Environmental Sphere.

УДК 351.88::327.7

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.38>

В. В. Баштанник

доктор наук державного управління, професор, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування
ННІ державного управління Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»

І. В. Юхно

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
ННІ державного управління Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»

ФЕНОМЕН СТАБІЛЬНІСТІ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ СИСТЕМНИХ РЕФОРМ

Стаття присвячена дослідженню стабільності публічноуправлінської діяльності. На основі аналізу праць провідних науковців доведено, що на даному етапі інтенсифікації процесів реформ якісні зміни (трансформації) в національних системах управління є залежними від комплексу факторів внутрішнього та зовнішнього впливу. Встановлено, що факторами стабільності для національних держав виступають проблеми самоідентифікації держави, гомогенності національної культури, питання забезпечення національної безпеки – всі ті сфери внутрішньої політики, сутність яких і визначає Конституція України. Досліджено методологічні засади та теоретичні аспекти ініціювання, становлення та формалізованого закріплення конституційних змін в публічноуправлінській діяльності. Метою та пріоритетними напрямками дослідження реформування державного управління визначено напрацювання поняття та змісту державного управління в системі конституційних змін, встановлення сталих тенденцій розвитку національної держави в умовах таких змін. Водночас, актуалізовано дослідження стабільного функціонування системи публічноуправлінської діяльності в контексті визначенні принципів управління, що можуть бути впроваджені у сучасному процесі реформування.

Запропоновано науковий підхід до конституційного реформування державного управління, за яким стабільність будь-якої системи управління виступає базовою, фундаментальною характеристикою для функціонування. Трансформаційний потенціал публічноуправлінської діяльності досліджений шляхом аналізу впливу прогнозованих і стихійних факторів (регуляторів) внутрішнього та зовнішнього впливу на суспільні відносини, що стабілізують або дестабілізують політичну систему країни. Визначено комплекс організаційних засобів функціонування системи управління, якщо окремі складники державноуправлінських реформ не інституціоналізовані, формуються під впливом зміни вектору реформ. Наголошено, що безперервні зміни умов існування та діяльності системи публічного управління, спричинені структурними змінами, призвели до змін структури такої системи, яка в той самий час тяжіє, як будь-яка система, до стабільного стану.

Обгрунтовано, що на даний час процеси децентралізації влади, впровадження принципу субсидіарності, посилення ролі зовнішніх регуляторів національного розвитку зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності демократичних інститутів публічної влади, які є додатковими чинниками стабільності управління. Наведено головні тенденції трансформації механізмів публічного управління в умовах зовнішньої агресії, розроблено власну методологічну модель оцінки ризиків і викликів стабільності в процесі реформ.

Обгрунтовано авторський методологічний підхід дослідження процесу реформування державного управління, за яким необхідність запровадження поняття «стабільність публічного управління» як термінологічного поняття обумовлена процесом управління в складній системі, у межах якої об'єкт управління має нестабільні характеристики, еле-

менти системи можуть мати змінні характеристики, зберігається ієрархічне адміністрування. Наголошено на феномені (парадоксі) розвитку системи публічного управління через декомпозицію такої системи з метою формування нових міжелементних зв'язків в умовах експоненціального розширення системи, що виступає вже загальною проблемою існування держави.

Рекомендації та пропозиції, сформульовані у статті, можуть бути використані при розробці теоретичних і практичних концепції реформування основ публічноуправлінської діяльності.

Ключові слова: держава, державне управління, європейські цінності, Конституція України, конституційні зміни, конституційна реформа, правова держава.

Постановка проблеми. На даний час в Україні формується основа нової моделі публічного управління, в основі якої – сучасна концепція національної держави (National State). З метою забезпечення стабільності функціонування елементів такої моделі система публічноуправлінської діяльності має бути більше демократичною, диверсифікованою та результативною. Проблемою сучасної науки державного управління є багатоманітність самого поняття стабільності публічного управління, що знаходиться в дихотомії з процесом реформування, впливає на стан політико-правових реформ.

Разом з тим, проблема стабільності публічноуправлінської діяльності детермінована станом системи публічного управління, відсутністю нормативного регулювання терміну «публічноуправлінська діяльність», при цьому усталене використання у багатьох наукових публікаціях терміну «публічний» (публічні послуги, публічна влада, публічні інтереси, публічне управління) має характер розширеного трактування поняття «державний». Єдине виключення стосується поняття «публічна служба», закріпленому Кодексом адміністративного судочинства України, яке має скоріше описовий характер. Так само, законодавство закріплює поняття публічного акціонерного товариства, що лише дотично співвідноситься із поняттям публічноуправлінської діяльності.

Вищенаведене означає, що наявна потреба в уніфікації понятійного ряду сучасної науки державного управління та галузі знань «Публічне управління та адміністрування» відповідно до динаміки змін до Конституції України [1]. Фактично, публічноуправлінська діяльність є об'єктом головним результатом науки, квінтенцією наукових досліджень даної галузі.

У той самий час базові поняття галузі постійно уточнюються, розвивається науковий апарат і методологія дослідження публічноуправлінської діяльності, важливе місце при цьому займає концепт стабільності управління

Аналіз досліджень і публікацій.

Трансформація системи публічного управління в контексті змін до Конституції України була предметом спеціального дослідження таких науковців як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Баштанник, В. Борденюк, В. Кампо, А. Коваленко, А. Колодій, Н. Липовська, О. Негодченко, Н. Нижник, М. Оніщук, В. Погорілко, М. Селівон, С. Серьогін, А. Ткачук, С. Телешун, Ю. Тихомиров, В. Шаповал, Ю. Шаров та інші. Важливо вказати на доробки науковців галузі конституційного права, теорії держави і права та політичних наук.

Мета статті полягає у розробці методологічних засад дослідження особливостей трансформації системи публічного управління в контексті змін до Конституції України та встановлення особливостей формування засад реалізації конституційних змін в Україні, рекомендацій запровадження таких змін в управлінській практиці на основі концепту стабільності управління.

Виклад основного матеріалу. Варто вказати на досить усталений науковий підхід, за яким стабільність – це здатність системи перебувати у рівновазі, функціонувати, не змінюючи своєї структури. Разом з тим, динаміка сучасних перетворень в Україні потребує нового трактування принципу стабільності в управлінні.

Слід наголосити на принципах реформування державного управління у країнах Західної Європи, зокрема, принципі демократизації (відкритість, інформованість, комунікабельність), принципі орі-

ентації на клієнта, принципі орієнтації на кінцевий результат, принципі рентабельності, принципі простоти управління (підвищення оперативності, спрощення управлінських структур). Досягнення конкретних результатів управління за умов реалізації таких принципів можливе лише при чіткій взаємодії органів влади всіх рівнів із політичними партіями, що представляють різноманітні суспільні групи [2].

Зокрема, В. Мартиненком на основі емпіричних та теоретико-методологічних підходів до дослідження сутності суспільних трансформацій в умовах глобалізації проаналізовано концептуальні методологічні засади теорії державного управління, розкрито засади державноуправлінської діяльності державної влади [3]. Вважаємо, що методологія дослідження проблемних питань становлення та розвитку системи державного управління в незалежній Україні має здійснюватися через адаптацію правових засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних структур демократичного врядування.

У концептуальному розумінні структура дослідження сутності публічноуправлінської діяльності потребує вирішення таких наукових завдань:

- аналіз історико-теоретичних засад розвитку управління на різних рівнях в межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування правової основи публічного адміністрування в Україні як самостійного напрямку науки державного управління;

- систематизація європейського досвіду раціоналізації відносин у системі державного управління з використанням сучасної методології наукового дослідження, що спрямована на узагальнення правил і процедур формування структур управління на всіх рівнях в країнах-членах Європейського Союзу;

- визначення дефініцій суб'єктів публічно-владних відносин через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади, а також з'ясування місця принципів державно-управлінської діяльності у системі повноважень органів публічного адміністрування в Україні;

- проведення порівняльного аналізу принципів діяльності суб'єктів державної політики із принципами організації діяльності владних структур зарубіжних країн;

- дослідженні впливу суспільних інститутів на розвиток України як демократичної правової держави [4].

Для створення ефективної системи державного управління, здатної розв'язувати складні проблеми суспільства, необхідно, щоб така система була більш різноманітною, ніж усе суспільство. У той самий час, за роки незалежності визначилися найбільш суттєві проблеми розвитку державно-управлінської діяльності в Україні: недосконалість законодавчої бази, невирішеність питань розмежування владних повноважень, початковий етап становлення фінансово-економічної автономності. Значний спектр робіт з проблематики формування системи органів влади в Україні дає можливість всебічно проаналізувати інтегровану систему управлінської діяльності, простежити закономірності розвитку такої системи, розглянути структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку владного механізму в державі через взаємовплив різнорівневих органів влади. Зокрема, квінтесенцією наукових досліджень трансформаційного розвитку України є висновок про те, що процес становлення України як держави проходить певні етапи (усвідомлення суті незалежності, розбудова атрибутів держави, створення нової економічної та політичної системи) з відступами, загрозами політичного протистояння і протидії на всіх рівнях [5]. Такий стан пов'язаний із: несформованістю структур влади; браком достатньої кількості кадрів, здатних діяти самостійно на рівні прийняття рішень та забезпечення їх реалізації; відсутністю у світовій практиці досвіду здійснення оптимального переходу від авторитарного до демократичного управління за короткий час. При цьому правомірним є обґрунтування взаємозалежності стану політичної стабільності у суспільстві та зростання політичної ролі глави держави.

Система та підсистеми органів публічної влади мають відповідні організаційні структури, які відображають взаємозв'язки між окремими ланками системи

і підсистем, субординацію по вертикалі та горизонталі, стосунки з вищими органами, підпорядкованими і підконтрольними об'єктами. Оптимальність організаційних структур цієї системи є одним із чинників підвищення ефективності виконавчої влади. Між цими рівнями передбачено субординаційні відносини, й відповідно, системі місцевих органів державної виконавчої влади властиві такі ознаки як: сукупність взаємопов'язаних, тісно взаємодіючих елементів, відносно самостійних за функціональним принципом; внутрішня організованість системи, що перетворює її в єдине цілісне явище зі спільною метою.

Саме тому варто зважити на той факт, що стабільність будь-якої системи у класичному вигляді передбачає незмінність як структурно, так і функціонально. Ми виходимо з постулатів неоінституціонального підходу в сучасній науці [6], який передбачає, на думку науковців, обмеження та певна невизначеність, пов'язаних з об'єктивними умовами середовища (матеріальними, технологічними, інтелектуальними тощо) і психологією, поведінкою, інтересами суб'єктів прийняття рішень [7]. Відповідно, й публічноуправлінська діяльність характеризується наявністю базових ознак, які характеризують її стабільність.

Вважаємо, що доцільно вживати такі поняття, як:

- абсолютно стабільна система публічного управління (або гранично стабільна система), у межах якої підсистеми та елементи системи мають сталі характеристики, а зміни стану системи та функціонування в умовах конституційного реформування сприяють оптимальному стану системи і не призводять до деформації міжелементних зв'язків. Щоправда, таку систему є можливість визнати консервативною;

- умовно стабільна система публічного управління, у межах якої можемо говорити про дискретність поняття стабільності: або стабільності лише за наявності комплексу факторів, або контрольованої стабільності. За цих обставин стабільність системи забезпечується несистемними чинниками;

- нестабільна система публічного управління, у межах якої неможливо про-

гнозувати стан системи після прогнозованого втручання з метою зміни характеристик елементів системи, та/або зміни характеристик міжелементних зв'язків.

На нашу думку, загальною метою сучасних досліджень науки державного управління має виступати напрацювання методології аналізу конституційно-правових засад державного управління в межах конституційного процесу. У науці державного управління зазначеній проблематиці конституційно-правових засад державного управління приділено увагу в комплексних дослідженнях загальних засад реалізації державної влади, і все ж за сучасних умов такий науковий напрям характеризується двома проблемними полями. З одного боку, дослідження функціонування системи державного управління фокусуються на формі і зовнішньому змісті управлінської діяльності, й при цьому втрачається логіка системного дослідження. До того ж, малодослідженою темою є питання стохастичності (існує навіть теза про перервність) державного управління у певних сферах, і складається враження, що трансформаційний процес у державі існує дискретно, залежно від особистісних факторів політиків, має періоди піднесення та спаду – отже, відсутня системна складова публічноуправлінської діяльності на основі критеріїв стабільності. При цьому залишаються малодослідженими питання розробки ефективних державно-управлінських рішень в Україні у територіальному, галузевому, соціальному, суспільно-політичному, й навіть адаптаційно-правовому вимірі. Відповідно, актуальним завданням державного управління є вирішення проблеми конституційно-правової регламентації національного трансформаційного процесу з позицій удосконалення публічноуправлінської діяльності.

Загальновідомо, що ефективність організації публічної влади у демократичному суспільстві визначально базується на чіткій детермінації компетенцій публічно-правових інститутів, інтегративній взаємодії між різними рівнями та складовими державно-управлінської діяльності. Конституційне гарантування розподілу владних повноважень, закріплення в Основному законі базових механізмів стримування і

проти ваг виступає нині єдино можливим напрямом демократизації управління. Водночас, на даному етапі державотворення в Україні назріла необхідність суттєвих реформ конституційно-правових норм, що забезпечують здійснення публічноуправлінської діяльності.

Висновки. Об'єктивними властивостями ефективної влади виступають її системність, єдність, безперервність, стабільність та керована гнучкість, коли влада виступає формою вираження суспільних інтересів разом із забезпеченням взаємозв'язку між окремими інтересами і ефективним управлінням. Система та підсистеми органів публічної влади мають відповідні організаційні структури, які відображають взаємозв'язки між окремими ланками системи і підсистем, субординацію по вертикалі та горизонталі, стосунки з вищими органами, підпорядкованими і підконтрольними об'єктами. Оптимальність організаційних структур цієї системи є одним із чинників підвищення ефективності публічноуправлінської діяльності.

При цьому так званий «випереджаючий стан» сучасного державного управління як здатність всієї системи публічного управління до змін виявляється у демократичному суб'єктно-об'єктному взаємовпливові, інноваційному характері розвитку державного управління, хоча і потребує стабільного функціонування ядра такої системи – держави та її інститутів. У таких умовах завданням наукового дослідження галузі науки державного управління виступає оптимізація організаційного впливу державної влади на суспільно-політичні процеси, програмування ефективності конкретної політичної стратегії влади, умов та напрямів змін управлінських аспектів політичного процесу – засобів, методів, ресурсів, виконавців.

Отже, досягнення ефективності і якості публічноуправлінської діяльності неможливо без забезпечення стабільності сис-

теми публічного управління, оскільки дестабілізація призводить до порушення системних зв'язків, ускладнює реалізацію принципів верховенства права, законності та справедливості, впливає на раціональність управління в системі державної влади. Водночас, стабільність має бути доповнена динамізмом конституційної нормотворчості, не має певним рівнем динамізму, воно також має свою ефективність і якість, оскільки це забезпечує відповідну модерність публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.
2. Баштанник В. Трансформація адміністративного управління в контексті сучасних принципів менеджмента. *Modern management review. – Quarterly, Volume XXI, Research Journal 23 (1/2016)*. 2016. С. 31–43.
3. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія). Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». 2003. 218 с.
4. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів/ Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
5. Lozytska I. Theoretical and methodological basis of implementation of the foreign experience of administrative regulation in the system of public administration. *Development trends in legal science and practice: the experience of countries of Eastern Europe and prospects of Ukraine: monograph*. Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2018. p. 126–144.
6. Саймон Г. Адміністративна поведінка. Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції. – К.: Видавництво „АртЕк”, 2001. – 392 с.
7. Чабанна М. Неоінституційний підхід до аналізу процесу прийняття політичних рішень. *Політичний менеджмент*. 2010. № 2. С. 29–37.

Bashtannyk V., Yukhno I. Phenomenon stability of public management activity in the conditions of system reforms

The article is devoted to the study of the stability of public administration from the standpoint of analysis of the process of constitutional reform. Based on the analysis of the works of leading scholars, it is proved that at this stage of intensification of reform processes qualitative changes (transformations) in national management systems are dependent on a

set of factors of internal and external influence. It is established that the factors of stability for nation-states are the problems of self-identification of the state, homogeneity of national culture, issues of national security - all those areas of domestic policy, the essence of which is determined by the Constitution of Ukraine. Methodological principles and theoretical aspects of initiation, formation and formalized consolidation of constitutional changes in public administration are studied. The purpose and priority areas of public administration reform are the development of the concept and content of public administration in the system of constitutional changes, the establishment of sustainable trends in the development of the nation-state in such changes. At the same time, the study of the stable functioning of the system of public administration in the context of determining the principles of governance that can be implemented in the modern reform process is updated.

A scientific approach to the constitutional reform of public administration is proposed, according to which the stability of any system of government is a basic, fundamental characteristic for functioning. The transformational potential of public administration is studied by analyzing the impact of projected and natural factors (regulators) of internal and external influences on social relations that stabilize or destabilize the country's political system. The complex of organizational means of functioning of the management system is defined, if separate components of public administration reforms are not institutionalized, are formed under the influence of change of a vector of reforms. It is emphasized that the continuous changes in the conditions of existence and operation of the public administration system, caused by structural changes, have led to changes in the structure of such a system, which at the same time tends, like any system, to a stable state.

It is substantiated that currently the processes of decentralization of power, introduction of the principle of subsidiarity, strengthening the role of external regulators of national development have led to the search for new models of building and organizing democratic institutions of public power, which are additional factors of governance stability. The main tendencies of transformation of mechanisms of public administration in the conditions of external aggression are resulted, the own methodological model of an estimation of risks and challenges of stability in the course of reforms is developed.

The author's methodological approach to the study of public administration reform is substantiated, according to which the need to introduce the concept of "stability of public administration" as a terminological concept due to the management process in a complex system, within which administration. Emphasis is placed on the phenomenon (paradox) of the development of public administration through the decomposition of such a system in order to form new inter-element links in the exponential expansion of the system, which is already a common problem of the state.

The recommendations and proposals formulated in the article can be used in the development of theoretical and practical concepts of reforming the foundations of public administration.

Key words: power, state administration, European values, Constitution of Ukraine, constitutional changes, constitutional reform, legal power.

УДК 342.241

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.39>

С. Н. Ганущин

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри соціально-поведінкових, гуманітарних наук та економічної безпеки Інституту управління, психології та безпеки Львівського державного університету внутрішніх справ

ПОСТУП ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ У МЕЖАХ АНТРОПОЛОГІЧНОГО ВИМІРУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено антропологічний вимір публічного управління у контексті поступу громадянського суспільства в Україні. Відтак з'ясовано, що за трактування системи адміністрування конкретної держави (назвімо її управлінським апаратом) у контексті функцій – основних напрямів впливу на суспільні відносини, видається виправданим відразу виокремлювати так зване коло діяльності та прерогативи. Вони зазначаються незалежно від власних стратегічних цілей. Сучасні дослідники стверджують, що вичерпну класифікацію функцій управлінського апарату держави здійснити не вдається. Адже кожен функцію можна поділити на підфункції, а ті, своєю чергою, на задачі тощо. Власне, з цією метою дослідники політології та порівняльного правознавства запропонували виокремити найбільш характерні напрями управлінської діяльності державного апарату, які в подальшому можна згрупувати та узагальнити, як такі, що властиві переважній кількості сучасних політичних систем. Обґрунтовано, що позаяк управління, чи-то адміністрація є втіленням суспільної політики, і оскільки вона виконує політичні рішення, до її функцій входить і розробка принципів управління. Доволі часто поруч із адміністративними обов'язками органи та підрозділи системи управління створюють факультативні напрями своєї діяльності, як-от реклама, охорона праці чи навколишнього середовища тощо. Доведено, що антропологічний та гуманістичний напрями сучасного державного управління та адміністрування в Україні безпосередньо пов'язані з участю громадськості в управлінських процесах, урахуванням суспільної думки під час прийняття управлінських рішень. Окрім цього, у певних сферах державного управління та адміністрування суспільна думка сьогодні виконує вирішальну роль на всіх рівнях управління – нижчому, середньому та вищому. Проте, буває, що суспільна думка важлива лише на більш низьких рівнях. Ці рівні вирішального впливу стосуються компетенції органу, характеру питань, що їх регулює. Не реагуючи на суспільну думку належним чином, суб'єкт цього рівня управління спонукає суспільну думку сягати більш високих рівнів.

Ключові слова: антропологічний вимір, людина, громадянин, цінності, громадянське суспільство, держава, публічне управління.

Постановка проблеми. У вивченні взаємодії з погляду громадянського суспільства варто розпочати із зауваження: доволі часто, особливо це стосується країн так званих західних демократій, термін державного управління ототожнюється із поняттям сервісу, тоді як той самий термін у постсоціалістичних державах пов'язують із поняттям «адміністрування». Утім, на думку американського дослідника М. Роскіна, існує шість базових напрямів діяльності державного

адміністрування, серед яких: виконання рішень, обслуговування, регулювання, ліцензування, збір інформації та комунальне господарство [1, с. 202]. Відтак перший із напрямів, що стосується виконання рішень, фактично і становить ядро управлінського апарату держави. Адже більшість органів, що включені до управлінської системи, є органами виконавчої влади, центральними, чи місцевими, або ж органами із особливим статусом. А основна функція виконавчої влади і полягає у запровадженні в дію нормативно-правових актів, прийнятих законодавчою гіл-

кою, або ж іншими словами – правореалізації. Що стосується другого напрямку роботи управлінських систем, то в них власне і виявляється гуманістичний вектор на взаємодію з населенням. І власне цей напрям, а не систему управління загалом, доцільно називати сервісом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Задля вирішення означених у науковій розвідці завдань проаналізовано досягнення учених, які комплексно чи побіжно досліджували питання, пов'язані з формуванням громадянського суспільства в Україні, враховуючи саме антропологічний вимір публічного управління. Посилання на їхні праці вказані у тексті статті з обґрунтуванням основ, що стали теоретико-методологічним підґрунтям цього дослідження. Отож, **метою статті** є вивчення антропологічного виміру публічного управління у контексті поступу громадянського суспільства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Якщо в декількох раніше опублікованих статтях [2, с. 127–132; 3, с. 168–178] я неодноразово акцентувала на тому, що поза основною проблемою на перешкоді реформування управлінського апарату в Україні стоїть корупція, то в цій статті визначаю, що ще одна проблема у цьому напрямі – закритість управлінських процедур і прийняття управлінських рішень. Із метою ліквідації окресленої перешкоди останніми роками вживають заходів різного характеру, зокрема задля розвитку стійких зв'язків між громадськістю та органами влади: як центральними, так і локальними. Впроваджуються різноманітні програми розвитку тощо.

Спробую детальніше розкрити тему важливості суспільної думки як важелю впливу на управління, а також тему стійких зв'язків, що їх вона розвиває із органами, які реалізують функцію державного управління та адміністрування.

Отже, суспільну думку в державному управлінні можна розглядати в галузевому аспекті, позаяк це відповідає принципам державного управління, що зазначені в доктринальних положеннях і нормативній площині. Зрозуміло, що у фахівців відповідних галузей формується судження про якість надаваних державою послуг,

що формує їхню оцінку широкого кола питань, пов'язаних із галуззю як такою, а також із методами та формами керівництва нею. Окрім цього, низка аспектів галузі управління та адміністрування опинилася у полі зорі громадськості, так би мовити, у центрі суспільної уваги громадян, у яких із праксеологічного аспекту формуються судження різних типів та рівнів. Окрім того, жоден орган управління, чи-то центральний, чи місцевий, просто не здатен долучитися до задоволення потреб громадян, якщо не володітиме відповідною інформацією про наявне становище, тобто відомостями із відповідних джерел зворотного зв'язку. Своєю чергою, що не менш важливо, у певних сферах державного управління та адміністрування суспільна думка сьогодні виконує вирішальну роль на всіх рівнях управління – нижчому, середньому та вищому. Проте, буває, що суспільна думка надважлива лише на нижчих рівнях. Ці рівні вирішального впливу стосуються компетенції органу, характеру питань, що їх стосуються. Належно не реагуючи на суспільну думку, суб'єкт означеного рівня управління свого роду ініціює її вивищення.

Суспільна думка має значення первинної соціальної інформації. У суспільстві перманентно відбувається інтенсивна циркуляція інформації, що стосується цілей та задач, форм і методів управління, прийняття і виконання рішень щодо актуальних і перспективних соціальних проблем. У суспільній думці акцентується на ставленні громадян до різних соціально важливих проблем, зазначаючи про їх переваги та недоліки, або ж зважено на ті чи інші питання, які тенденційно набувають ваги. Так суспільство висловлює свої погляди з приводу покращення організації суспільних відносин, вирішення тих чи інших актуальних проблем. У принципових питаннях суспільна думка виражає позицію як вимогу, свого роду суспільну норму, яку не годиться ігнорувати. І це – перший із вимірів аксіологічного обґрунтування суспільної думки.

Суспільна думка охоплює також потреби, інтереси, цінності та волю. Це другий аспект аксіологічного значення суспільної думки, що має принципове

значення для державного управління. Потреби суспільства – це об'єктивні і суб'єктивні умови, необхідні для його нормального функціонування. Суспільні потреби безпосередньо або опосередковано обумовлюють зміст суспільної думки. Своєю чергою, суспільна думка впливає на суспільні потреби, змінюючи їх структуру. Вона може зчинити вплив на прискорення або сповільнення темпів актуальності нових потреб – матеріальних і духовних, суспільних та особистих. Потреба може виявитися найрізноманітнішими способами, але суверенним джерелом інформації про потреби постають люди. Отож, найперше необхідно враховувати суспільну думку. Відтак суспільна думка містить інформацію про минуле, теперішнє і майбутнє становище об'єктів управління, що також утворює особливу цінність. Навряд чи якась інформація може конкурувати з такою. Володіючи нею, державний орган може завчасно враховувати оцінки, реакцію і очікування суспільства в процесі реалізації своїх функцій. До того ж, виявлення суспільної думки слід розглядати як один із важливих методів управлінського прогнозування. Не можна прогнозувати розвиток сфери, якщо не будуть відомі майбутні потреби суспільства в продукції галузі. Окрім того, прогноз містить певні свідчення, важливі для прийняття управлінських рішень. Цей вимір, зрештою, можна вважати четвертим у структурі аксіології суспільної думки.

Планомірне державне управління передбачає в основі взаємопов'язані заходи, послідовно здійснювані у відповідні терміни. Дослідження суспільних потреб, інтересів і волі, виражених суспільною думкою, дає змогу розробляти реалістичні, актуальні, відповідні до ситуації заходи, що, як вже зазначалося, є четвертим виміром аксіології державного управління. Передумовою ефективного управління можна вважати знання основ суспільної думки. Така якість управління забезпечується тем, що суспільна думка сигналізує про наявні і можливі протиріччя, пов'язані із об'єктом управління. Ефективність управління з урахуванням суспільної думки посилюється завдяки тому, що таке управління викликає позитивну реакцію,

яка напрочуд важлива для раціонального досягнення цілей державного управління. Утім, ефективне управління неможливе без знання відповідними органами державного управління своєї аудиторії. Проте деякі суб'єкти управління, як і раніше, оперують лише загальними категоріями «покупець», «слухач», «глядач», а реальність підтверджує існування різних суспільних груп, що відрізняються один від одного за смаком, рівнем доходів.

У цьому випадку дуже важливо, щоб органи управління володіли потрібним «діагнозом» своєї аудиторії і вивчали суспільну думку з точки зору більше чи менше вузьких груп. Відтак включення суспільної думки в державне управління сприяє не лише підвищенню ефективності управління, але і його демократизації. Органи державного управління не лише використовують повідомлювану за ініціативою громадян інформацію, а й самі виявляють суспільну думку, включаючи її в управлінський процес. У громадян з'являється впевненість у тому, що на їхню точку зору зважають не лише на словах, але і у конкретній справі. Це здатне стимулювати їхню суспільно-політичну активність, посилює довіру суспільства, включаючи його в управлінський процес, залучаючи до прийняття рішень і дій посадових осіб, сприяє здійсненню суспільного контролю над органами управління.

Демократизм управління передбачає, що суспільна думка має формальну і фактичну можливість давати оцінку діяльності державних органів усіх рівнів і видів. У зв'язку з цим не можна визнати нормальним те, що до сих пір у соціології та юриспруденції не розроблена система, критерії та мотиви оцінки рішень і дій державних органів загалом, тоді як управлінських органів зокрема. Проте, не можна перебільшувати значення суспільної думки в здійсненні функції координації. Суспільна думка виконує тут допоміжну роль, а не вирішальну. Вона виявляється переважно за управлінського різноголосся. Функція контролю – одна із завершальних із переліку взаємодії функцій державного управління із суспільною думкою. Функцією контролю є діяльність з виявлення ходу і результатів реалізації відповідним орга-

ном своєї компетенції, міри досягнутості ним своїх цілей, характеру використовуваних методів. Іншими словами, функція контролю означає перевірку виконання нормативних і інших актів, їх відповідності потребам та інтересам суспільства. Критерієм такої відповідності у багатьох випадках постає суспільна думка, яка дає оцінку діяльності державних органів. Окрім того, міра об'єктивності означеного критерію посилюється, якщо органи управління постійно виявляють суспільну думку, зокрема шляхом соціологічних досліджень.

Загалом роль суспільної думки в реалізації функції управління проявляється у тому, що вона передовсім інформує органи управління про фактичний стан справ, указує на позитивні та негативні моменти в організації праці, як-от виказує свої зауваження, пропозиції і вимоги. В цьому випадку суспільна думка виконує інформаційну роль. По-друге, суспільна думка у тому чи іншому питанні впливає на свідомість і поведінку суб'єктів соціальної спільноти, сприяючи в такий спосіб формуванню мікроклімату, в умовах якого можливе усунення тих чи інших недоліків системи [4, с. 347]. Зрештою, аксіологічна вагомість суспільної думки полягає не лише у формуванні та прийнятті управлінських рішень, а також і в здійсненні громадського контролю.

Прийнято вести мову про три основні аспекти контролю суспільної думки над органами управління: психологічним, політичним і юридичним. Кожен із цих аспектів уходить до структури контролю суспільної думки, доповнюючи і збагачуючи один одного. Утім, у цій статті, я зупинюся лише на першому з них, зважаючи на обмеження сторінок публікації. Отож, природа психологічного аспекту полягає в тому, що суспільство прямо або побічно пов'язано із діяльністю органів державного управління. Саме тому воно не лише може реагувати, але і фактично реагує на дії державних органів і підлеглих їм підприємств, організацій і закладів, службових осіб і на управлінські рішення [5, с. 69]. Суть цього реагування полягає у виробленні більш чи менш стійких суджень, у формуванні визначених точок зору, у складанні суспільних оцінок.

Реакція, що виражається схожим чином, насамперед характеризується психологічним сприйняттям управлінських феноменів. Зрештою, суспільна думка завжди наділена компетентністю у вираженні своєї оцінки, хоча б тому, що діяльність державних органів стосується їх повсякденних потреб та інтересів. І в багатьох випадках вона дійсно є компетентною, адже здатна орієнтуватися у справах, відрізнити позитивні і негативні аспекти управлінських рішень [6, с. 305].

Далеко не менше важливе значення у цьому має фактор престижу. Інформування суспільства сприяє підвищенню престижу державних органів, їх планів і рішень, заяв і дій. Інформування – це один із способів стимулювання суспільного визнання і поваги державних органів. Високий престиж цих органів неможливий без інформації для населення про їх роботу. Володіючи ним, суб'єкт управління набуває великої впевненості у своїй роботі, позаяк може сподіватися на те, що його діяльність буде правильно сприйнята суспільною думкою. Ось чому управлінські органи повинні всебічно турбуватися про свій престиж і зберегти його, зокрема шляхом забезпечення суспільства повною, правдивою, оперативною інформацією. У цьому контексті доцільно згадати про всезагальні принципи державної служби, які опосередковують функціонування державної служби та системи органів управління в країнах західних демократій.

Відтак, як зазначає Н. Щербак у своєму, одному із найновіших досліджень у сфері реформи системи державного управління загалом і реформування системи органів парламентаризму зокрема, існує перелік принципів, що сформульовані міжнародними організаціями (ЄС, ПРООН, ОЕСР), які стосуються системи управління та мають на меті реформу державного управління. Отож, такими принципами є: стратегічність державного управління, розробка та координація цілісної політики; найбільш раціональне управління людськими ресурсами; підзвітність; якісне надання послуг адміністрування; вмілий контроль та координація людськими ресурсами тощо [7, с. 23]. Авторкою доведено неможливість проведення якісних реформ поза врахуван-

ням новітніх ідеалів розвитку суспільства з сучасними й актуальними цінностями, засадами, орієнтирами, нормами.

Це визначає формулювання модерної ціннісно-моральної парадигми, що окреслює зміни у державному управлінні, зокрема новітню корпоративну культуру управління із компонентами концепції лідерства, етичні правила, засади гендерної рівності.

Висновки і пропозиції. Для слов'янської підгрупи романо-германської правової сім'ї традиційно переймати досвід германського права, позаяк частина громадян сучасної України тривалий час щільно взаємодіяла із німецьким та австро-угорським правом, налагодила із ним певні стійкі зв'язки та тенденційні характеристики. Крім того, систему боротьби із корупцією на прикладі реформування інституту прокуратури було частково запозичено із німецької системи. Проте в цьому випадку йдеться про дещо інше. Німецька система управління й адміністрування та теоретична конструкція їх осмислення зводиться або до класичної філософської теорії, зокрема поведінкової, що проводить паралелі із англо-американським правом, або ж до більш модерної соціалістичної теорії Ф. Ерхарта, яка не надто імпонує політичному курсу держави, де доволі яскраво виражені національні настрої, і у зв'язку із багаторічним перебуванням у соціалістичному таборі держав негативно ставиться до будь-чого, пов'язаного із соціалістичним компонентом. Окрім цього, ще одним позитивним аспектом французької школи управління слід вважати її надзвичайну скрупульозність, чіткість і виваженість усіх поступальних пунктів. Французька модель управління полягає у чіткому формулюванні принципів і функцій управління, його тенденційних рухів та основних аспектів реформ, а така деталізація позитивно впливає на впровадження реформ в Україні – державі, яка за правовим і політичним менталітетом суспільства є достатньо вільнодумною, творчою та

навіть анархічною. Відтак напрацювання А. Файоля, по-перше, формулюють засади управління (значна частина яких стосується кадрових реформ), які в поєднанні із наявними в нашому законодавстві можуть спричинити позитивні зміни в цій сфері. Вчений також виокремлює шість провідних функцій управління, а головне – вказує на його чотиривимірну структуру: управління як поєднання організації, розпорядження, координації і контролю. Для держави із молодого традицією демократії такий поділ є вкрай слушним.

Вважаю доречним унести зміни у відповідні нормативно-правові акти, де зазначити, який обсяг і спектр компетенції відводиться кожному із органів та яким є його притаманне управління з точки зору цього поділу, а не лише переліку обов'язків.

Список використаної літератури:

1. Roskin M. Introduction Political Sceince. N. Y., 1977. 458 p.
2. Ганущин С. Н. Аксіологічні детермінанти публічного управління. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2020. № 5. С. 127–132.
3. Ганущин С. Н. Розвиток публічного управління в Україні на засадах імплементації демократичних принципів у публічну діяльність. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2020. Вип. 20. С. 168–178.
4. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. Москва: Формула права, 2007. 485 с.
5. Нестерович В. Ф. Принципи відкритості та прозорості у діяльності органів державної влади як важлива передумова для утвердження демократії участі. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 4. С. 67–78.
6. Державне управління: підручник: у 2 т. Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
7. Щербак Н. В. Реформа державного управління: парламентський вимір: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д. н. з держ. управл. 25.00.01. Київ, 2021. 36 с.

Hanushchyn S. Progress of civil society in Ukraine within the anthropological dimension of public governance

The article is devoted to the study of the anthropological dimension of public administration in the context of the progress of civil society in Ukraine. Thus, it was found that in the case of interpreting the system of administration of a particular state (let's call it the administrative apparatus) in the context of functions - the main areas of influence on public relations, it

seems justified to immediately distinguish between so-called activities and prerogatives. All of them are indicated regardless of their own strategic goals. It should also be taken into account that modern researchers claim that a comprehensive classification of the functions of the administrative apparatus of the state does not seem possible. After all, each function can be divided into subfunctions if desired, and those, in turn, into tasks and so on. In fact, to this end, researchers in the field of political science and comparative law have proposed to identify the most characteristic areas of administrative activity of the state apparatus, which may be further grouped and generalized as those of the vast majority of modern political systems. It is substantiated that since management, or administration, is the embodiment of public policy, and since it implements political decisions, its functions include the development of management principles. Quite often, in addition to administrative responsibilities, bodies and departments of the management system create optional areas of their activities, such as advertising, labor protection or the environment, and so on. Finally, it is proved that the anthropological and humanistic directions of modern public administration and administration in Ukraine are directly related to public participation in management processes, taking into account public opinion in management decisions. In addition, in certain areas of public administration and administration, public opinion currently plays a crucial role at all levels of government - lower, middle and higher. However, it happens that public opinion plays a role only at lower levels. These levels of decisive influence concern the competence of the body, the nature of the issues that concern them. By not responding properly to public opinion, the subject of this level of government in a way encourages public opinion to move to higher levels.

Key words: anthropological dimension, man, citizen, values, civil society, state, public administration.

УДК 351: 331.101.262:33

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.40>

В. Оврамець

аспірант

Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

НАПРЯМИ АДАПТАЦІЇ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ

У статті представлено напрями адаптації міжнародного досвіду у сфері забезпечення розвитку інтелектуального потенціалу: реалізація інституційної політики, спрямованої на створення ринкових механізмів стимулювання інтелектуального виробництва; підтримка державою (в особі спеціальних та регіональних органів) новостворених інноваційно-орієнтованих структур; застосування фіскальних важелів стимулювання інвестицій (внутрішніх та іноземних), що спрямовуються у сферу інтелектуального виробництва; стимулювання прямого співробітництва з іноземними науково-дослідними установами; стимулювання припливу іноземних інвестицій для створення венчурних фондів; створення привабливих умов роботи для талановитої молоді, що має обмежити «відтік мізків»; стимулювання розвитку малого інноваційного бізнесу, який є значно гнучкішим за інші організаційні форми; розвиток різних елементів функціонування інноваційної інфраструктури, сконцентрованих у великих агломераціях. Встановлено, що державна макроекономічна політика, яка реалізується через застосування різних фінансових і нефінансових інструментів, в сучасних умовах має узгоджуватися з пріоритетами інноваційної діяльності. В свою чергу, вказані пріоритети формуються зокрема під впливом кон'юнктури світового ринку інтелектуальних благ (технологій, продуктів, послуг). Доведено, що державна макроекономічна політика в умовах переходу економіки на модель інноваційного розвитку має формуватися на основі запитів наукоміського виробництва, з урахуванням панівних тенденцій науково-технічного прогресу, а в якості цільового критерію передбачати нарощування інтелектуального потенціалу та створення умов для його комерціалізації. З метою підтримки ефективного функціонування національної інноваційної системи держава має створити привабливі економіко-правові умови для ефективного поєднання інвестицій та інновацій, залучення національних та іноземних інвестицій до галузей наукоміського виробництва, використання залучених інвестицій у пріоритетних сферах інноваційної діяльності.

Ключові слова: інтелектуальний потенціал, управління, розвиток, освіта, інновації, інвестиції, інноваційний розвиток.

Постановка проблеми. Формування сценаріїв розвитку економіки і промисловості на основі широкого використання інтелектуального потенціалу неможливо без врахування глобальних тенденцій та кращого міжнародного досвіду. Особливість полягає у тому, що провідні країни світу використовують уніфіковані технології визнання та оформлення права власності на інтелектуальні активи (які згодом можуть стати інтелектуальним потенціалом). Відтак, або слід використовувати ці технології і знаходитися у світовому інноваційному просторі, або держава та її інноваційна система

опиняться на узбіччі глобального цивілізаційного процесу. Вивчення визнаних міжнародних технологій управління інтелектуальним потенціалом на національному рівні необхідно розглядати в контексті ефективного та органічного використання напрацювань економічної політики різних держав (перш за все постсоціалістичних, які становлять для нас найбільший інтерес). Вирішення вказаного завдання дозволить проводити роботу із створення привабливих умов провадження інноваційної діяльності, враховуючи стандарти (принципи, рекомендації) міжнародних та наднаціональних структур, до яких Україна вже приєдналася або має намір приєднатись.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пошук напрямів та заходів щодо удосконалення управління інтелектуальним потенціалом представлено у наукових працях таких вітчизняних науковців як: В. Базилевича, І. Білоус, Н. Гавкалова, В. Гейця, Б. Дергалюк, Ю. Зайцева, С. Кісь, Н. Кравчук, Л. Курило, Г. Ляшенко, Е. Лібанової, В. Мандибури, Р. Марутян, Ю. Пахомов, О. Попело, Л. Федулової, А. Чухно, В. Якубенко та ін.

Мета статті – обґрунтування науково-прикладних засад адаптації міжнародного досвіду у сфері забезпечення розвитку інтелектуального потенціалу України.

Виклад основного матеріалу. У розвинутих країнах основні інтелектуальні результати, що можуть бути використані в якості джерела формування інтелектуального потенціалу, виробляються у закладах освіти, ключових лабораторіях (науково-дослідні підрозділи, діяльність яких фінансується державою або науковими фондами), дослідницьких організаціях («відомча наука») та корпораціях («корпоративна наука»). Американські фахівці відзначають, що найбільш ефективною організаційною формою, в рамках якої можливе вирішення значних науково-технічних завдань, є університетсько-промислові дослідницькі центри, організовані за участю держави [1].

Роль держави у процесах формування інтелектуального потенціалу зводиться до підтримки початкових етапів університетсько-промислової корпорації на ключових напрямках. Ця діяльність має відбивати національні пріоритети.

Аби зацікавити промислові корпорації вкладати інвестиції у довгострокові та ризиковані науково-технічні проекти, держава не лише бере на себе частину первісних витрат університетсько-промислових центрів, але й надає учасникам інші привелеї (зокрема, безкоштовні ліцензії на використання зроблених у центрах відкриттів, винаходів та розробок) [2].

Перспективною для України формою науково-технічного співробітництва університетів, великих промислових корпорацій та малих інноваційних фірм є створення науково-промислової агломерації,

що створені для виробництва та поширення інтелектуальних продуктів. Йдеться про наукогради, дослідницькі парки і центри, промислові центри, технополіси і технопарки тощо (у США, Великобританії і Нідерландах отримали поширення наукові парки, у Франції і Японії – технополіси, у Німеччині – інноваційні та технологічні центри, у Бельгії – дослідницькі парки) [3].

Наукові парки – території, де розміщуються нові та старі наукомісткі компанії, в яких здійснюється виробництво інтелектуальних продуктів на базі науково-практичних розробок головного науково-дослідного центра (університет, лабораторія, наукова установа тощо). У країнах ЄС застосовуються різні підходи до створення наукових парків. Ініціаторами наукових програм і проектів може виступати або держава, яка бере на себе і відповідне фінансування, або місцева влада, або великі університети. У останньому випадку до реалізації спільних наукових проектів залучаються приватні компанії та міжнародні організації. В Україні, як вже зазначалося, функціонує кілька наукових парків, що створені при відомих технічних університетах.

Досвід розвинутих країн (США, Ізраїль, Ірландія, Фінляндія, Корея) показує, що для реалізації структурних реформ та технологічної модернізації модель державного регулювання національної економічної системи має трансформуватися від ідеологем ринкового догматизму до використання арсеналу різноспрямованих важелів регулювання. Серед цих важелів – інструменти прямого і непрямого державного впливу. В результаті має бути створена відповідна інноваційна політика, що передбачає визначення інноваційних пріоритетів, механізми їхньої підтримки, чіткі алгоритми застосування стимулювальних або обмежувальних важелів. Ключове завдання – створення надійної та ефективної системи захисту прав на інтелектуальні активи (інтелектуальний потенціал) [4].

Але слід пам'ятати, що «матеріальною основою» для вироблення інтелектуальних активів є основний потенціал (у самому широкому розумінні). Сучасна інтелектуальна економіка вимагає широкого вико-

ристання сучасної інноваційно-технологічної бази. Принципово нові інтелектуальні продукти, що забезпечують найбільший економічний успіх, можуть бути створені у результаті величезних інвестиційних вкладень, які передбачають проведення широкого кола досліджень на сучасному обладнанні. "Традиційні" інтелектуальні продукти, що нині представлені на ринках, надійно захищені патентним законодавством і приносять найбільші прибутки власникам права на інтелектуальний потенціал, а безпосередні виробники отримують прибуток на звичайному рівні рентабельності.

Кращий зарубіжний досвід (Китаю, Південної Кореї, Фінляндії та окремих країн СНД) переконливо доводить, що задля підтримки високої ефективності державних гарантій експортної діяльності доцільно «відбирати» належних експортерів, виходячи одночасно із проголошених державою пріоритетів, а також з урахуванням кон'юнктури світового ринку інтелектуальних продуктів. Діяльність підприємств, що займаються виготовленням високотехнологічного експорту, організована на основі використання міжнародних стандартів ведення бізнесу, у тому числі у сфері патентного забезпечення прав на створені інтелектуальні продукти. При цьому особливо привабливі («парникові») умови господарювання не створюються, оскільки це гальмує внутрішню конкуренцію, а також нерідко призводить до зловживань (як з боку держави, так і з боку підприємства). При наданні державних гарантій кредиторам, що планують здійснювати високотехнологічний експорт, слід керуватися вимогами чіткої нормативно-правової бази, яка не допускає «вільних трактувань». При цьому процедура ухвалення рішень про застосування інструментів підтримки високотехнологічного експорту є доволі простою і прозорою [5].

Різні країни віддають перевагу різним інструментам заохочення економічних процесів, що призводять до відтворення інтелектуального потенціалу. Серед вказаних інструментів, що показали свою високу ефективність, можемо виділити наступні [4-7]:

1) реалізація інституційної політики, спрямованої на створення ринкових механізмів стимулювання інтелектуального виробництва, у тому числі шляхом залучення потенціалу наукових установ та освітніх закладів. Приміром, у середині 80-х рр. XX ст. у США Конгрес надав університетам право комерційного (підприємницького) використання результатів окремих наукових досліджень, в результаті чого при багатьох університетах було створено низку наукових та технологічних парків, які показали свою успішність, а основним видом продукту цих парків була комерціалізація нових технологій та проєктування нових виробів;

2) підтримка державою (в особі спеціальних та регіональних органів) новостворених інноваційно-орієнтованих структур, а також відповідних виробників та наукових підрозділів. Приміром, у КНР дев'ять найбільших технологічних університетів отримують від держави підвищене фінансування з метою створення технопарків, центрів технічного розвитку та інших інноваційних установ для впровадження та застосування власних і зарубіжних розробок. В країні не припиняється процес створення нових великих технологічних парків);

3) застосування фіскальних важелів стимулювання інвестицій (внутрішніх та іноземних), що спрямовуються у сферу інтелектуального виробництва. Приміром, у КНР іноземні інвестори, що вкладають потенціал до компаній, розташованих у технологічних та наукових парках, надаються численні податкові та митні пільги, включаючи пільги з оподаткування прибутку від операцій з виробництва інтелектуальних товарів та послуг, відсутність обмежень на залучення потенціалу, повне звільнення від оподаткування прибутку в разі його реінвестування у нові інноваційні проєкти;

4) стимулювання прямого співробітництва з іноземними науково-дослідними установами, якщо таке співробітництво відповідає проголошеним пріоритетам соціально-економічного розвитку. В якості прикладу можна привести досвід роботи китайсько-українських науково-технологічних парків (перший було створено у

2000 р. у провінції Шаньдун, другий - у 2001 р. у місті Цзинань). Китайська влада намагається залучати до реалізації інноваційних проектів іноземних кваліфікованих спеціалістів у сфері високих технологій;

5) стимулювання припливу іноземних інвестицій для створення венчурних фондів, які фінансують ризиковані проекти у сфері інноваційної діяльності та трансферу технологій. Нові напрями інтелектуального виробництва (у т.ч. персональних комп'ютерів) можливі завдяки ризиковим інвестиціям, які мають бути застраховані та підтримані державою. Перший венчурний фонд, утворений у Силіконовій Долині, приніс інвесторам майже 90 млн.дол. при початкових інвестиціях 3 млн.дол.;

6) створення привабливих умов роботи для талановитої молоді, що має обмежити «відтік мізків». Приміром, в Ірландії підставою для застосування пільгових умов до іноземних інвестицій є створення технологічних робочих місць. Як результат – кожна десята зареєстрована в країні іноземна компанія створює високотехнологічні товари та послуги; серед десяти найбільших світових корпорацій, що виробляють програмне забезпечення, сім корпорацій мають філії чи дочірні фірми в Ірландії;

7) стимулювання розвитку малого інноваційного бізнесу, який є значно гнучкішим за інші організаційні форми, а також спроможним до оперативної розробки та впровадження інтелектуальних продуктів у реальне виробництво. Приміром, флагманом розвитку Силіконової Долини є самі малі підприємства, що займаються інноваційною діяльністю, оскільки вони виробляють нові технології та інтелектуальні продукти, а згодом на умовах платності передають ці результати іншим компаніям для поширення та комерційного використання;

8) розвиток різних елементів функціонування інноваційної інфраструктури, сконцентрованих у великих агломераціях, а також при великих наукових установах та університетах. Приміром, у Китаї утворено кілька технологічних парків, зміст яких полягає у наданні різноманітних послуг інноваційному бізнесу.

Основними пропозиціями та рекомендаціями, які б допомогли органам держав-

ної влади в процесі створення зовнішньополітичного курсу країни є:

- збільшити участь експертів мозкових центрів у консультативно-дорадчих органах при Президенті України;

- сприяти участі експертів мозкових центрів у робочих групах з підготовки стратегій і концепцій розвитку України, що затверджуються указами Президента;

- залучати експертів «фабрик думок» до публічних заходів, що проводяться під егідою Президента (семінари, круглі столи, конференції);

- сприяти проведенню соціологічними службами окремих аналітичних центрів загальнонаціональних досліджень на замовлення Президента;

- долучати представників «фабрик думок» до участі у підготовці та експертизі законопроектів;

- збільшити участь представників аналітичних центрів в науково-експертних, громадських радах при парламентських Комітетах;

- долучати аналітичні центри до участі у підготовці парламентських слухань;

- сприяти участі «фабрик думок» у робочих групах з підготовки важливих державних рішень та документів;

- забезпечити участь експертів мозкових центрів у громадських слуханнях;

- збільшити участь представників «фабрик думок» в консультативних громадських структурах при міністерствах і відомствах.

Висновки. На основі проведених узагальнень міжнародного досвіду стимулювання інноваційної діяльності та підтримки інтелектуальних виробництв, що слугує основою для розширеного відтворення інтелектуального потенціалу можемо визначити перспективні інструменти відповідної політики в Україні: реалізація інституційної політики, спрямованої на створення ринкових механізмів стимулювання інтелектуального виробництва, у тому числі шляхом залучення потенціалу наукових установ та освітніх закладів; підтримка державою (в особі спеціальних та регіональних органів) новостворених інноваційно-орієнтованих структур, а також відповідних виробників та наукових підрозділів; застосування фіскальних

важелів стимулювання інвестицій (внутрішніх та іноземних), що спрямовуються у сферу інтелектуального виробництва; стимулювання прямого співробітництва з іноземними науково-дослідними установами, якщо таке співробітництво відповідає проголошеним пріоритетам соціально-економічного розвитку; стимулювання припливу іноземних інвестицій для створення венчурних фондів, які фінансують ризиковані проекти у сфері інноваційної діяльності та трансферу технологій; створення привабливих умов роботи для талановитої молоді, що має обмежити «відтік мізків»; стимулювання розвитку малого інноваційного бізнесу, який є значно гнучкішим за інші організаційні форми, а також спроможним до оперативної розробки та впровадження інтелектуальних продуктів у реальне виробництво; розвиток різних елементів функціонування інноваційної інфраструктури, сконцентрованих у великих агломераціях, а також при великих наукових установах та університетах.

Доцільно використовувати позитивний досвід країн СНД (Республіка Білорусь, Казахстан) в частині формування та реалізації державних цільових програм (програмних документів), в яких викладаються завдання, параметри та заходи реалізації державної політики у сфері державної підтримки розвитку інтелектуального бізнесу та інноваційної діяльності.

Список використаної літератури:

1. Кісь С. Я. Наукові основи інтелектуалізації діяльності підприємств: дис. докт. ек. наук : 08.00.04. / Кісь С. Я. Івано-Франківськ, 2016. 494 с.
2. Кравчук Н. О. Споживчий потенціал як елемент інтелектуального потенціалу: сутність та структура. Ефективна економіка. 2013. URL: <http://www.economy.com.ua/?op=1&z=2199>.
3. Марутян Р. Інтелектуальні ресурси державного управління в системі забезпечення державної влади. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 1. С. 277-286. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2012_1_30
4. Білоус І.М. Захист прав інтелектуальної власності: український і зарубіжний досвід. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2016. Вип. 11. С. 20-27. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_pr_2016_11_4
5. Попело О.В. Інтелектуальний потенціал: теоретичний аспект і сучасні тенденції розвитку в Україні. Економіка і регіон. 2015. № 2. С. 66-78. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig_2015_2_14
6. Курило Л. І. Інтелектуальний потенціал: теоретичний аспект. Академія муніципального управління. 2006. URL: http://www.rusnauka.com/NIEK_2006/Economics/9_17570.doc.htm.
7. Столяр О. Розвиток дипломатичної служби в контексті європейського вибору України. Внутрішні й зовнішні аспекти євроінтеграційної політики України: матеріали конгресу за міжнар. участю (Київ, 17-18 жовт. 2013 р.) / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, І.А. Грицяка, С.В. Загороднюка. Київ: НАДУ, 2013. С. 97-98.

Ovramets V. Directions of adaptation of international experience in the field of ensuring the development of intellectual potential

The article presents the directions of adaptation of international experience in the field of intellectual potential development: implementation of institutional policy aimed at creating market mechanisms to stimulate intellectual production; state support (represented by special and regional bodies) of newly created innovation-oriented structures; application of fiscal levers to stimulate investment (domestic and foreign) directed to the sphere of intellectual production; stimulating direct cooperation with foreign research institutions; stimulating the inflow of foreign investment to create venture funds; creating attractive working conditions for talented young people, which should limit the «brain drain»; stimulating the development of small innovative businesses, which are much more flexible than other organizational forms; development of various elements of the functioning of innovation infrastructure, concentrated in large agglomerations. It is established that the state macroeconomic policy, which is implemented through the use of various financial and non-financial instruments, in modern conditions should be consistent with the priorities of innovation. In turn, these priorities are formed in particular under the influence of the global market for intellectual goods (technologies, products, services). It is proved that the state macroeconomic policy

in the transition of the economy to the model of innovative development should be formed on the basis of the demands of knowledge-intensive production, taking into account the prevailing trends of scientific and technological progress, and as a target In order to support the effective functioning of the national innovation system, the state must create attractive economic and legal conditions for effective combination of investment and innovation, attract national and foreign investment in knowledge-intensive industries, use of attracted investment in priority areas of innovation.

Key words: *intellectual potential, management, development, education, innovations, investments, innovative development.*

УДК 351:851

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.41>

І. А. Семенець-Орлова

доктор наук з державного управління, професор, директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та бізнесу
Міжрегіональна Академія управління персоналом
ORCID: 0000-0001-9227-7426

І. В. Сервецький

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри національної безпеки
Міжрегіональна Академія управління персоналом

І. В. Куташев

Доктор політичних наук, професор кафедри політології,
соціології та соціальної роботи
Міжрегіональна Академія управління персоналом

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У запропонованій статті особливу увагу приділено структурно-функціональним характеристикам і елементам національної безпеки як чинника державного та суспільного розвитку. Зазначається, що зміст поняття "безпека" визначається залежно від пізнавальних традицій кожної окремої держави. Автор доводить, що елементи ієрархізованого світової спільноти: індивіди, групи, класи, нації-держави та їх різноманітні об'єднання знаходяться під постійним впливом внутрішніх і зовнішніх чинників. Аналіз широкого спектру української літератури з питань національної безпеки показує, що її основний загальний присвячений формуванню моделі національної безпеки за умов "демократичного транзиту" та процесів глобалізації. Головні об'єкти захисту щодо національної безпеки визначаються як тріада, що складається з таких компонентів: людина-суспільство-держава.

Мета роботи. Метою статті є розгляд проблемних аспектів реалізації механізмів державного управління у сфері національної безпеки.

Методологія. У статті визначено, що сучасний етап у формуванні та реалізації стратегії національної безпеки України пов'язаний з необхідністю захисту її національних інтересів в умовах нових загроз її державному суверенітету та територіальній цілісності (гібридна війна). У цьому контексті особливе значення мають "Стратегія національної безпеки України" (2015) і Закон "Про національну безпеку України" (2018) мають першочергове значення як документи довгострокового планування. З'ясовано, що вони визначають основні засади та актуальні загрози національній безпеці, відповідні цілі, а також механізми захисту національних інтересів України. Програмний зміст цих документів є основою для планування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони України.

Наукова новизна. Доведено, що головна ціль державної політики України полягає у подальшому зміцненню національної безпеки як ключового чинника сталого суспільного розвитку.

Висновки. Наголошено на тому, модернізація зовнішньої політики та дипломатичної служби України покликана зміцнити її позиції у міжнародному середовищі та забезпечити розбудову системи колективної безпеки в рамках євроатлантичної спільноти – Європейського Союзу та НАТО. Констатовано, що адаптована до національних інтересів зовнішньо-політична стратегія України має бути одним з домінуючих чинників формування повноцінного громадянського суспільства, яке здатне створити адекватну систему державної безпеки і оборони та забезпечити її якісний рівень. Доведено, що одним з пріоритетних завдань державної влади є комплексна реалізація Стратегії національної безпеки України за умов зростання асиметричних загроз і конфліктогенних чинників.

Ключові слова: безпека, механізм державного управління, національна безпека, міжнародна безпека, національний інтерес, зовнішня політика, асиметричні загрози, гібридна війна.

Постановка проблеми. Національна безпека як одне з ключових понять політичної науки і важливий чинник суспільного розвитку, набуває дедалі більшого значення в умовах глобальних трансформацій. Наразі, коли міжнародна система зазнає впливу нетрадиційних викликів і асиметричних загроз, опрацювання теоретичних і праксеологічних засад національної безпеки потрібно для оптимізації форм і методів внутрішньополітичної і зовнішньополітичної діяльності державних органів влади. Отже, використання результатів досліджень у галузі національної безпеки є необхідною передумовою реалізації Стратегії національної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Джерельну базу статті складають праці та публікації вітчизняних дослідників в сфері забезпечення національної безпеки. Л. Балацько, Д. Василенко, Д. Галат, М. Павлюк, Г. Перепелиця, О. Саного, К. Савчук, С. Федуняк, М. Чепелева, Ю. Щербань та інші. Вцілому, автори сходяться на думці, що укріплення національної безпеки повинно відбуватися шляхом гарантування захисту національних інтересів та цінностей та відповідності сучасній геополітичній ситуації.

Мета роботи. Метою статті є розгляд політологічних аспектів національної безпеки в контексті сучасних українських досліджень.

Виклад основного матеріалу. На початку ХХІ ст. деякі країни, зокрема світової периферії, опинились на межі виживання саме через турбулентний розвиток пост біполярної міжнародної системи. Відповідно збільшилось число країн, стан економіки і соціальної системи яких характеризується вкрай негативними показниками, що дало підставу називати їх "невдалими країнами" (failed countries). Зростання внутрішніх і зовнішніх загроз стабільності національного розвитку стало реальністю. Для України, суверенітет, територіальна цілісність і незалежність якої піддаються руйнівному впливу з боку колишнього стратегічного партнера – Росії, важливість захисту національних інтересів у формі безпеки набуло життєво важливого значення.

Зміст поняття "національна безпека" тлумачиться залежно від пізнавальних традицій кожної окремої держави. Проте, роль і організаційні форми національної безпеки детермінуються історичними й соціально-політичними умовами держави, в яких вона народжується, розвивається та функціонує. Важливим для з'ясування сутності національної безпеки є її зовнішній вимір, тобто стан і умови розвитку держави та суспільства в міжнародному середовищі. У контексті світової історії походження терміну «безпека» не має чіткої хронології. Так, за часи античності поняття «безпека», що його вживав Платон, тлумачилось як відсутність небезпеки чи зла для людини. Філософ і письменник Цицерон, який був прихильником республіканського ладу стародавнього Риму головну функцію безпеки розглядав крізь призму прагнення людини "захищати власне життя...уникати всього шкідливого та добувати себе все необхідне для життя" [19, с. 138]. У період середньовіччя під безпекою розуміли спокійний стан духу людини, який давав можливість відчувати себе захищеним від будь-якої небезпеки. При цьому в такому значенні цей термін у лексиці народів Європи до початку Нової історії використовувався вкрай рідко.

Лише в XVII-XVIII ст. завдяки філософським концепціям Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж-Ж. Руссо і Б. Спінози вживання поняття і терміну "безпека" значно поширилось. В узагальненому значенні зміст цього поняття ототожнювався зі станом спокою, що виникає в результаті відсутності реальної небезпеки як фізичної, так і моральної. Саме в цей період були зроблені перші спроби теоретичного опрацювання даного поняття. Найбільш цікаву версією було запропоновано австрійським юристом і суспільним діячем Й. Зонненфельсом (1732-1817), який вважав, що стан безпека є необхідною умовою для вільного існування приватної особи та розвитку суспільства. Причому зростання народонаселення він розглядав як один з головних факторів забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави. Отже, з ХІХ ст. в європейських країнах стан безпеки почав розглядатися як наукова категорія в контексті безпеки індивідуума, суспільства та держави.

В історичній еволюції поняття "національна безпека" (national security) увійшло до політичної лексики в 1904 р. завдяки американському президенту-республіканцю Т. Рузвельту (1901-1909). Після закінчення Другої світової війни з прийняттям у США Закону про національну безпеку (1947) зміст даного термін почав трактуватися як здатність держави зберегти суверенітет і територіальну цілісність, підтримувати політичні та економічні відносини з іншими країнами, на різних рівнях захищати від зовнішнього впливу свої інститути та систему управління, а також контролювати свої кордони. Відтак національна безпека, трансформувалась у державну стратегію та провідний напрям зовнішньої політики біполярної доби, набула статусу міжнародної безпеки.

Майже до кінця 90-х рр. XX ст. стан безпеки у світі визначався формулою "міжнародна безпека доби закінчення холодної війни". Така гносеологічна "звуженість" щодо її формулювання відображає специфіку пост біполярного періоду, в якому процеси безпеки мають інші, тобто відмінні від попереднього геополітичні масштаби та функціональні параметри розвитку. У цей період під впливом військово-політичних, економічних, соціокультурних, екологічних та інших чинників і відповідних проблем простір безпеки змінює свій формат з національного та міжнародного на глобальний.

У системі "природа-людина-суспільство" головним фактором, що забезпечує її стабільність, є безпека. Доведено, що всі без винятку елементи ієрархізованого світового соціуму: індивіди, групи, класи, нації-держави та їх різноманітні об'єднання знаходяться під постійним впливом чинників внутрішнього та зовнішнього порядку. У соціентальній площині імператив безпеки розповсюджується на весь об'єктний ряд – від малих спільнот до глобальних систем або глобального соціуму.

Як предмет соціально-політичного аналізу поняття "безпека" часто-густо трактується як антитеза небезпеки, конкретним виявом якої стає концепт загрози. Найбільш поширений такий спосіб тлумачення цього терміну в українській та російській

науковій літературі. Так, у колективній праці українських науковців "Глобалізація і безпека розвитку" безпека визначається як основа державності: "Безпека держави – це здатність до протидії реалізації загроз її існуванню і цінностям громадянського суспільства. Це ступінь захищеності інтересів і прав громадянина, народу, держави від зовнішніх і внутрішніх загроз" [3, с. 89]. У Законі України "Про основи національної безпеки України" від 2003 р. головні об'єкти захисту (об'єкти національної безпеки) визначено як тріаду, що складається з наступних компонентів: людина-суспільство-держава [10, с. 50].

Майже аналогічними виглядають визначення сутності безпеки в російських нормативних документах. Так, у першому Законі РФ "Про безпеку" від 5 березня 1992 р. безпека трактується як "стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз" [5]. Згодом, в Указі президента Б. Єльцина "Концепція національної безпеки Російської Федерації" 1997 р. було сформульовано політико-правові основи забезпечення безпеки в нових геополітичних реаліях. Цей правовий акт відображав офіційні погляди політичного істеблішменту Росії на підходи до реагування на загрози державі та визначав форми і способи адекватного реагування на виклики нації. У "Концепції національної безпеки Російської Федерації" 2000 р. наголос було зроблено на забезпеченні безпеки особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз політичного, економічного, соціального, військового та іншого характеру з урахуванням наявних ресурсів і можливостей [11]. На думку деяких російських дослідників, разом з позитивною якістю цих документів, у яких термін "безпека" подається через поняття "захищеність", вони страждають на концептуальну та світоглядну невизначеність [2, с. 20].

У Наказі Президента РФ від 15 грудня 2015 р. "Про стратегію національної безпеки Російської Федерації" зміст поняття національної безпеки залишився незмінним – це знову "стан захищеності особистості, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз". Проте, в розділі "Росія

в сучасному світі" суттєвих змін зазнали положення, що стосуються тлумачення зовнішніх загроз, до яких були віднесена "позиція Заходу щодо Євразійського регіону, яка справляє негативний вплив на реалізацію російських національних інтересів" [14].

У згаданих вище документах зміст національної безпеки подається через безпеку її складових. Проте такий спрощений, "інструментально-операційний" підхід щодо визначення змісту безпеки заважає його серйозному методологічному аналізу в контексті політологічних теорій і політичної практики. По-перше, визначення безпеки через безпеку її складових побудовано за тавтологічним принципом і не дає відповіді на питання про її гносеологічний і соціальний зміст. По-друге, зведення безпеки до стану захищеності суспільства та його структурних елементів має суб'єктивно-психологічний характер і позбавляє можливості з'ясувати її трансцендентну сутність. Крім того, потребує визначення цивілізаційний (соціокультурний) вимір та конкретно-суб'єктний характер безпекової діяльності (суб'єкти безпеки/небезпеки). Тому є всі підстави вважати, що концепт безпеки, як похідний від категорії "небезпеки/загрози", є хибним, а прихована взаємозалежність цих понять "призводить до фактичної беззмістовності визначень, здійснених за зазначеним принципом" [1, с. 13].

Без з'ясування гносеологічної й епістемологічної природи національної безпеки та чіткої ідентифікації її філософських, соціологічних і політологічних сутностей дефініція "безпека" є суб'єктивним описом таких її антиподів, як загроза, небезпека, ризики тощо. Підміна об'єктивного суб'єктивним, а також відсутність емпірично верифікованої бази концепту безпеки позначилось у першу чергу на методології та категоріальному апараті безпекознавства як однієї з галузей суспільних наук і навчальної дисципліни.

У вітчизняній навчальній і академічній літературі категорія національної безпеки розглядається у концептуально-ідеологізованому абстрактному форматі та відображає домінуючий вплив західної ліберально-демократичної традиції. Зокрема,

такий підхід, що розглядає народ як носія суверенітету, отожднюється з американським політичним баченням національної безпеки, яке полягає у забезпеченні безпеки, процвітання та свободи американського народу. Варто зазначити, що вплив американських і російських концепцій безпеки позначився і на культурі політичного мислення в Україні, де народ теж фігурує як основний суб'єкт безпекової політики держави та носій ідеї суверенітету.

Значний масив наукової літератури з проблем національної і міжнародної безпеки свідчить про їх надзвичайну актуальність, а також нагальну потребу в реконструкції основних безпекових концептів. Аналіз широкого колу праць українських науковців із зазначеної тематики показує, що їх основний загальний присвячений формуванню моделі національної безпеки за умов "демократичного транзиту" та процесів глобалізації. Трансформаційні процеси в світі та Україні поставили перед дослідниками завдання не тільки визначити доктринальні основи національної безпеки, але й пріоритетні напрями безпекової політики, які б відповідали новим міжнародно-політичним реаліям. На основі загальної теорії безпеки та ієрархічної взаємозалежності нормативно-правових актів у галузі національної безпеки було сформульовано тріаду принципів: концепція-доктрина-стратегія. Саме елементи цієї ієрархії є структурно-функціональними чинниками, що були покладені в основу логічно побудованої конструкції: "концепція національної безпеки-доктрина національної безпеки-стратегія національної безпеки" [15, 16].

Проведені останнім часом наукові розвідки показали, що опрацювання проблем створення комплексної системи у сфері національної безпеки (концепції, доктрини, стратегії) знаходиться у початковому стані. Це пояснюється недостатнім рівнем теоретико-методологічної бази досліджень, їх несистемним опрацюванням і відсутністю координації в рамках існуючих академічних структур і дослідницьких центрів. На думку українського політолога О. Коломійця, "непослідовність при підготовці стратегічних документів породжує ізолюваність один від одного

й розрізнені масиви правових норм, що стосуються окремих аспектів національної безпеки" [7, с. 367].

Іншим чинником, що має специфічний вплив на процес наукових досліджень у галузі національної та міжнародної безпеки, залишається притаманна вітчизняній суспільствознавчій науці неготовність до справжнього інтелектуального й методологічного плюралізму. Річ у тім, що в українському інтелектуальному середовищі водночас домінують тяжіння до моністичних структур і до налагодження "методологічного консенсусу" зі світовою політологічною спільнотою. Так чи інакше, така амбівалентність у підході до ключових суспільствознавчих категорій не може вважатися проявом "цивілізованого" методологічного плюралізму. Відповідно до концепції "наукових революцій" Т. Куна, її можна кваліфікувати як вияв "допарадигмального стану" політичної науки. На думку українського дослідника О. Полторакова, останнім часом у вітчизняній політології "спостерігаються певні зрушення теоретико-методологічного характеру", що створює необхідні умови для діалогу на засадах плюралізму та відкритості [12, с. 9-10].

Аналіз законодавчих актів України та різних адміністративно-політичних документів, у яких містяться формулювання національної безпеки, виявляє їх неузгодженість як між собою, так і з системою чинних нормативно-правових актів у сфері управління національною безпекою. Така розбіжність у формулюваннях змісту безпеки та неадекватне відображення її у відповідних документах ускладнює реалізацію Концепції національної безпеки у конкретно визначені терміни. З огляду на це, деякі науковці запропонували власну методологію формалізації ідеологічних, концептуальних і доктринальних підходів щодо визначення змісту національної безпеки. Сутність її полягає у поєднанні трьох складових безпеки: "національні цінності-національні інтереси-національні цілі" в єдину функціональну систему.

Ключовим поняттям у цій тріаді є "національний інтерес", визначення якого в контексті національної і міжнародної безпеки набуває особливого значення.

Крім спільного гносеологічного статусу, концепти "національної безпеки" і "національного інтересу" поєднані функціонально, позаяк набувають чинності шляхом політичної легітимізації в структурах державної влади. Отримавши легітимний статус у вигляді офіційної доктрини, вони стають придатним для практичної реалізації у політичній сфері. Оскільки ці концепти є дуже близькими в гносеологічному сенсі, їх можна розглядати як синоніми. Крім спільного гносеологічного статусу цих двох концептів їх споріднює спільна функціональна ознака, що містить певний ідеологічний компонент, тобто легітимізацію політичних, економічних і соціокультурних інтересів правлячої еліти, яка подається як феномен державної волі чи державної ідеології. Владні інтереси еліти поширюються як на сферу внутрішньої, так і на сферу міжнародної політики. При цьому остання відіграє домінуючу роль у діяльності правлячих кіл, які формують зміст національних інтересів будь-якої держави. Присутність ідеологічного компонента потрібне для формування ідеологізованих уявлень про роль держави в сфері міжнародних відносин. Визначаючи функціональний зміст цих концептів, український політолог О. Андреева підкреслює: "Національний інтерес" полягає в підтриманні рівня уявлень про "національну безпеку" в міжнародній сфері, контролі над ситуацією в цій сфері" [1, с. 39].

Тлумачення смислового концепту національного інтересу зумовлено пізнавальною традицією та політичною культурою, притаманними науковим спільнотам у межах національних держав. Зміст інтересу має дуалістичну природу: об'єктивну – у вигляді потреби та суб'єктивну – у вигляді усвідомлення цієї потреби. Формалізація концепту інтересу визначає його категорію (дійсні, усвідомлені, уявні) та ранг (життєво важливі, основні, другорядні тощо). Суб'єкти (носії) інтересу виступають у персоніфікованій формі: індивід, держава, суспільство. Об'єктами інтересів є різні сфери соціального буття: внутрішня і зовнішня політика, економіка, соціокультурна галузь тощо [18, с. 34-35].

У політологічному дискурсі, пов'язаному з міжнародними відносинами та зов-

нішньою політикою, категорія інтересу трактується з позицій методологічного плюралізму. Наприклад, в західній політичній науці існують три основні версії цієї категорії: 1) елітаристська; 2) реалістична; 3) ціннісна. Перша ґрунтується на припущенні, що визначення національного інтересу покладається на тих урядовців вищого рівня (еліта), які офіційно відповідають за прийняття рішень у сфері зовнішньої політики. Друга побудована на припущенні щодо анархічної природи міжнародних відносин, яка змушує державу постійно дбати про безпеку шляхом раціонального використання сили. Третя виходить з припущення, що лише політичний процес, оснований на принципах демократичної процедури та відповідних нормативних цінностях, визначає зміст національного інтересу. Причому третій підхід є контрверсійним стосовно двох попередніх, оскільки наділяє державу ексклюзивним правом визначати зміст інтересу відповідно до ціннісних стандартів нації [20, с. 203-205].

У вітчизняній науці кваліфікація національного інтересу здійснюється за різними ознаками. Як правило, дослідники визначають їх за характером (національні, коаліційні); ступенем взаємності (однобічні, багатобічні); ступенем черговості (першочергові, другорядні); масштабом (локальні, регіональні, глобальні); ступенем важливості (важливі, істотні, життєво важливі); ступенем терміновості (поточні, постійні, середньострокові, довгострокові) [4, 8]. Українські дослідники звертають увагу на домінуючу роль міжнародних відносин серед інших сфер соціально-політичного буття у формуванні національного інтересу. Відзначається також ідеологічний компонент національного інтересу та його роль у забезпеченні функціонування владних і суспільних потреб. На думку О. Андрєєвої, у загальній архітектоніці безпекознавчої парадигми "національний інтерес – полягає у підтриманні рівня уявлень про національну безпеку в міжнародній сфері, контролі над ситуацією в цій сфері" [1, с. 39].

У західній, передусім американській політичній думці, ця ключова категорія пов'язана з терміном "влада", за допо-

могою якої держава втілює національні інтереси. Упродовж 50-80-х рр. ХХ ст. значний внесок у розроблення концепції національних інтересів зробили Г. Моргантау, К. Волтц, У. Ліппман, Р. Снайдер, А. Раппопорт, Р. Кеохейн, Дж. Най, Р. Коен, Дж. Розенау та інші американські дослідники, що належать до різних напрямів і течій міжнародно-політичної науки. В країнах Європи цю проблематику розробляли Р. Арон, Х. Булл, Б. Бузан, Ф. Брайар, Р. Дебре, П. Ренувен та інші.

Наукові дискусії з питань національних інтересів між представниками політичного реалізму та ідеалізму в контексті основних постулатів теорії міжнародних відносин почалися в США в 50-ті рр. минулого століття. Якщо "ідеалісти" стверджували, що у визначенні національних інтересів головна роль належить морально-етичним факторам, то "реалісти" вважали абсолютно неприпустимим будувати зовнішню політику на так званих "універсальних нормах моралі". Свою позицію щодо національного інтересу як наріжного каменю зовнішньої політики будь-якої держави "реалісти" сформулювали в категоріях влади та сили. Вони вважали, що саме поняття "національний інтерес" має сенс тільки в контексті міждержавних відносин, а його реальне існування є продуктом взаємодій між діючими суб'єктами міжнародної політики. У ході дискусій робилися спроби поєднати обидва концепти в єдину парадигму національних інтересів, але результати їх виявилися неконструктивними. Результатом численних міжпарадигмальних досліджень в рамках як міжнародних організацій (ООН, НАТО, ОБСЄ), так і дослідницьких центрів (СІПРІ, РЕНД Корпорейшн) стало розроблення концептів "колективної", "загальної" та "всеохоплюючої" безпеки. Теоретичною базою цих типів безпеки стали концепції "балансу сил" та "балансу загроз", які посідали домінуюче місце в біполярний період. Поняття "баланс інтересів" з'явилося пізніше і було зобов'язано завершенню міжсистемної конфронтації і формуванню в 90-і рр. ХХ ст. постбіполярної системи міжнародних відносин.

Констатуючи об'єктивність і постійність ключового поняття "інтерес", не можна

не відзначити певну мінливість форм і, зокрема, засобів реалізації національних інтересів, що зумовлено їх залежністю від внутрішньополітичного та зовнішньополітичного контексту. Зміни, що постійно відбуваються в системі державної влади та міжнародному середовищі, справляють комплексний вплив на соціально-політичні та ментальні аспекти національного інтересу. Очевидно, що формування концептуальних засад національного інтересу є складним і тривалим процесом, на який впливають геополітичні, економічні, соціокультурні та психологічні фактори, що коригується системою суспільних цінностей і який відображається в наукових поглядах та проявах масової свідомості. На цьому тлі більш-менш узгодженим у межах суспільних наук є усвідомлення про структуру національної безпеки в її гносеологічному сенсі. Серед змістових компонентів національної безпеки відзначаються такі: політична безпека; державна безпека; військова безпека; економічна безпека; соціальна безпека; гуманітарна безпека; науково-технологічна безпека; екологічна безпека; інформаційна безпека.

Чільне місце в структурі національної безпеки посідає міжнародно-політичний компонент. Як було зазначено вище, соцієнтальну за своєю природою безпеку прийнято розглядати через стан безпеки системи "людина-суспільство-держава" не тільки від внутрішніх, але й зовнішніх загроз. Зовнішня складова національної безпеки пов'язана з геополітичними факторами (географічне розташування, розмір території, наявність природних ресурсів, транзитні можливості, чисельність і якість населення), а також зі стратегічними цілями, що їх планує досягнути держава у міжнародному середовищі.

Сучасна наукова інтерпретація національної безпеки передбачає розгляд її сутності у взаємозв'язку зі станом міжнародної безпеки, яка є системою міжнародних відносин, заснованих на дотриманні всіма її суб'єктами норм міжнародного права, що виключає вирішення спірних питань і суперечок між ними за допомогою сили чи загроз її використання. Відтак зрозуміло, що в західній науковій літературі не втра-

тили своїх позицій ідеалістичні постулати І. Канта, згідно з якими "не існує міжнародного права, що виправдовує війну", що "вічний мир, який буде закріплений мирними договорами...є не порожня ідея, а завдання, яке поступово буде реалізоване" [9, с. 302-303, 309].

За умов нестаціонарної системи міжнародних відносин, забезпечення безпеки в глобальному масштабі є одним із найважливіших завдань для зовнішньої політики України. У цьому контексті зовсім не риторичним виглядає питання про те, чому в новій стратегії національної безпеки Російської Федерації Україна розглядається як "довготермінове джерело нестабільності в Європі безпосередньо у кордонів Росії", і що є причиною збройного конфлікту на українсько-російському кордоні [17]. Ставка керівництва Росії на силовий фактор є ідеологічною основою та рушійною силою її зовнішньої політики, яку вона спрямовує на реалізацію своїх геополітичних інтересів та на розв'язання складних проблем міжнародних відносин. Однак, використання принципів "політичного реалізму" та геополітики часів "холодної війни" цілковито доводить, що цей історичний анахронізм суперечить нормам міжнародного права та прагненню демократичних країн побудувати "вічний і постійний мир" на основі союзу миролюбних держав.

Сучасний етап у формуванні та реалізації стратегії національної безпеки України пов'язаний з необхідністю захисту її національних інтересів в умовах нових загроз її державному суверенітету та територіальній цілісності. Даний період характеризується загальним ускладненням міжнародно-політичного становища, зокрема критичним загостренням українсько-російських відносин та перетворенням їх у збройний конфлікт, суб'єкт якого – Росія здійснює його методами та засобами гібридної війни, включаючи використання військових формувань проти Збройних сил України.

За цих обставини на державному рівні із залученням науково-дослідницьких структур були опрацьовані та затверджені нові доктринальні документи: Стратегія національної безпеки (Указ Прези-

дента України № 287/2015 від 26 травня 2015 р.); Воєнна доктрина України (Указ Президента № 555/2015 від 24 вересня 2015 р.); Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України № 92/2016 від 04 березня 2016 р.); Закон України Про національну безпеку України № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. Серед них особливе значення мають "Стратегія національної безпеки України" і Закон "Про національну безпеку України", які є документами довгострокового планування. Вони визначають засади та реальні загрози національній безпеці, відповідні цілі, завдання, а також механізми захисту національних інтересів України. Програмний зміст цих документів є основою для реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони України. Виходячи з її положень, особливу увагу приділено реформуванню сектору безпеки і оборони, а також розробленню державних програм за окремими напрямками державної політики в галузі безпеки. Органи державної влади мають керуватися Стратегією при розробленні та реалізації законодавчих актів, концепцій, доктрин, стратегій, програм, планів та окремих заходів, укладенні міжнародних договорів і угод, інших міжнародно-правових документів, звітують про стан її виконання [13].

Сучасна доктрина воєнної безпеки України – це документ, у якому міститься система поглядів щодо причин, сутності й характеру сучасних воєнних конфліктів, а також шляхів запобігання їх виникнення та підготовки держави до воєнного конфлікту. Особливе значення мають принципи та умови застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів. У Законі "Про національну безпеку України" зазначено, пріоритети державної політики у сферах національної безпеки та оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України та інших документах, які схвалюються Радою національної безпеки та оборони України і затверджуються указами Президента України.

У Законі містяться положення про цивільний контроль, зокрема про стан правопорядку в органах сектору без-

пеки та оборони, їхню укомплектованість, оснащеність сучасним озброєнням, військовою і спеціальною технікою, забезпеченість необхідними запасами матеріальних засобів та готовність до виконання завдань за призначенням у мирний час та в особливий період; ефективність використання ресурсів, зокрема бюджетних коштів, органами сектору безпеки та оборони. Законом чітко регламентовані сфери, над якими здійснюють контроль Президент України, Рада національної безпеки та оборони, Верховна Рада і Кабінет Міністрів України. Окремо зазначено, що громадські об'єднання можуть отримувати від державних органів інформацію з питань діяльності складових сектору безпеки та оборони (крім інформації з обмеженим доступом), проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам.

Важливим у контексті функціонування системи публічного управління та адміністрування є визначення структурного змісту сектору безпеки та оборони України. Зазначається, що він складається з чотирьох взаємопов'язаних частин: сили безпеки, сили оборони, оборонно-промисловий комплекс, громадяни і громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Керівництво у сферах національної безпеки та оборони здійснює Президент України, який є верховним головнокомандувачем Збройних сил України та видає накази і директиви з питань оборони. Він також очолює Раду національної безпеки і оборони, звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України. Відповідно до Закону Президент України вносить до Верховної Ради подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України, приймає рішення про застосування ЗСУ та інших військових формувань, приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності Укра-

їни. У документі визначається зміст стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України. Вона трактується як "документ довгострокового планування, що розробляється на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту і визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз" [6].

Отже, предметом політичних досліджень, що їх проводять в Україні, найбільш актуальними серед інших є проблема реформування сектору безпеки. Розв'язання цієї проблеми передбачає здійснення комплексної модернізації системи державного управління, економічної і соціальної системи, гуманітарної та інформаційної політики. Проте, стан теоретико-концептуального опрацювання проблем національної і міжнародної безпеки позначений впливом консервативних і застарілих підходів до аналізу складних і нетрадиційних проблем світової політики та глобального розвитку.

Критичне осмислення політичних процесів у контексті державного, регіонального та глобального розвитку зумовлює опрацювання нових аналітичних підходів для системного розуміння концепцій і механізмів формування сучасної системи національної і міжнародної безпеки, що виходить за межі державо-центричної парадигми і потребує активної участі в цьому процесі недержавних структур і суб'єктів публічного управління. Останнім часом завдяки зусиллям фахівців сфери органів державної влади, академічної науки, державних і недержавних дослідницьких структур, а також представників міжнародної спільноти опрацьовано комплекс наукових підходів, аналітичних документів і практичних заходів щодо подальшої реалізації Стратегії національної безпеки України. Відповідно, актуальним завданням стає організація та апробація пілотних експертно-аналітичних досліджень у сфері національної безпеки України на базі державних і недержав-

них дослідницьких структур із залученням у якості респондентів представників вітчизняної і зарубіжної університетської і академічної науки та експертного середовища.

Висновки. На останок можна додати, що діапазон репрезентованих науково-теоретичних розробок і практичних рекомендацій свідчить про їхню державницьку й політичну актуальність. У цьому зв'язку, модернізація зовнішньої політики та дипломатичної служби України покликана зміцнити її позиції у міжнародному середовищі та забезпечити розбудову системи колективної безпеки в рамках євроатлантичної спільноти – Європейського Союзу та НАТО. Адаптована до національних інтересів зовнішньо-політична стратегія України має бути одним з домінуючих чинників формування повноцінного громадянського суспільства, яке здатне створити адекватну систему державної безпеки і оборони та забезпечити її якісний рівень. Гібридна війна на території України як класичний прояв російської стратегії військово-силового рішення міждержавних відносин вимагає радикального перегляду теоретичних засад національної і міжнародної безпеки та функціонально-організаційних підходів до розв'язання сучасних безпекових проблем. Тому одним з пріоритетних завдань державної влади є комплексна реалізація Стратегії національної безпеки України за умов зростання асиметричних загроз і конфліктогенних чинників.

Список використаної літератури:

1. Андрєєва О. М. Національна безпека України в контексті національної ідентичності і взаємовідносин з Росією. К.: Парламентське вид-во, 2009. 360 с.
2. Анненков В. И., Баранов С. Н., Важнов О. Ю., Лаптев В. Б., Сергеев Н. А. Безопасность России: геополитические и военно-политические аспекты. М.: РУСАВИА, 2006. 432 с.
3. Білорус О. Г. Глобальні трансформації і безпека розвитку політичних, економічних і соціальних систем. *Глобалізація і безпека розвитку*. К.: КНЕУ, 2001. 733 с.
4. Бодрук О. С. Структура воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти. К.: НІПМБ, 2001. 300 с.
5. Закон Российской Федерации "О безо-

- пасности" № 2446-1 от 5 марта 1992 г. *Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации*. 1992. № 15. Ст. 769.
6. Закон України № 2469-VIII від 21 червня 2018 "Про національну безпеку України". URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
 7. Коломієць О. В. Концепт міжнародної безпеки в контексті глобалізації. К.: КиМУ, 2013. 427 с.
 8. Костенко Г. Ф. Теоретичні аспекти стратегії національної безпеки. К.: ДЕМІД, 2002. 144 с.
 9. Кант И. К вечному миру. М.: Мысль, 1966. Т. 6. 743 с.
 10. Нормативно-правова база у галузі безпеки і оборони України. *Центр дослідження армії, конверсії та роззброєння, Київ*, 2012. 820 с.
 11. Об утверждении концепции национальной безопасности Российской Федерации. Указ Президента РФ от 10 января 2000 г., № 24.
 12. Полтораков О. Ю. Безпека держави та безпека суспільства: специфіка політичного взаємовпливу в національному та європейському контекстах. К.: "LAT & K", 2009. 300 с.
 13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки і оборони України": Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. Урядовий кур'єр. 2015. 29 травня.
 14. Закон України № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. "Про національну безпеку України". URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
 15. Семенченко А. І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України. К.: НАДУ, 2008. 429 с.
 16. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика: навч. посібник. К.: "Кондор", 2007. 616 с.
 17. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации". URL: <http://www.rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>
 18. Хрусталева М. А. Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза: очерки теории и методологии. М.: НОФМО, 2008. 232 с.
 19. Цицерон М. Т. О государстве. О законах. О старости. О дружбе. Об обязанностях. Речи. Письма. М.: Мысль, 1999. 782 с.
 20. Griffiths M, O'Callaghan T. 2003. *International Relations: The Key Concepts*. L. N. Y : Routledge. 399 p.

Semenets-Orlova I., Servetsky I., Kutashev I. Peculiarities of the organizational mechanism of public administration in the field of national security

The proposed article pays special attention to the structural and functional characteristics and elements of national security as a factor in state and social development. It is noted that the meaning of the term "security" is determined depending on the cognitive traditions of each state. The author argues that the elements of the hierarchical world community: individuals, groups, classes, nation-states and their various associations are under the constant influence of internal and external factors. An analysis of a wide range of Ukrainian literature on national security shows that its main focus is on the formation of a model of national security in the context of "democratic transit" and globalization. The main objects of national security protection are defined as a triad consisting of the following components: man-society-state.

The purpose of the work. *The aim of the article is to consider the political aspects of national security in the context of modern Ukrainian research.*

Methodology. *The article states that the current stage in the formation and implementation of Ukraine's national security strategy is related to the need to protect its national interests in the face of new threats to its state sovereignty and territorial integrity (hybrid war). In this context, the National Security Strategy of Ukraine (2015) and the Law on National Security of Ukraine (2018) are of paramount importance as long-term planning documents. It was found that they determine the basic principles and current threats to national security, the relevant goals, as well as mechanisms to protect the national interests of Ukraine. The program content of these documents is the basis for planning and implementation of state policy in the field of national security and defense of Ukraine.*

Scientific novelty. *It is proved that the main goal of Ukraine's state policy is to further strengthen national security as a key factor in sustainable social development.*

Conclusions. *It was emphasized that the modernization of Ukraine's foreign policy and diplomatic service is aimed at strengthening its position in the international environment and ensuring the development of a system of collective security within the Euro-Atlantic community - the European Union and NATO. It is stated that the foreign policy strategy of Ukraine adapted to national interests should be one of the dominant factors in the formation of a full-fledged civil society, which is able to create an adequate system of state security and defense and ensure its quality level. It is proved that one of the priority tasks of the state power is the complex implementation of the National Security Strategy of Ukraine in the conditions of growing asymmetric threats and conflict factors.*

Key words: *security, mechanism of public administration, national security, international security, national interest, foreign policy, asymmetric threats, hybrid war.*

УДК 351:851

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.42>**І. І. Колосовська**

кандидат наук з державного управління,
доцент, доцент кафедри державного управління
Львівського регіонального інституту державного управління
ORCID: 0000-0003-3238-1875
e-mail: kira2007mail@ukr.net

СОЦІАЛЬНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ТА ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Обґрунтовано пріоритетність соціальної складової у функціонуванні системи публічного управління, що вимагає від держави і суспільства ефективної участі у цьому процесі як відповідних державних інституцій, так і суб'єктів громадянського суспільства. Акцентовано увагу на специфіці сучасних соціальних процесів в Україні, загостренні кризових явищ, що призводять до критичного зниження рівня соціального добробуту. Виокремлено загальні принципи реалізації соціальних пріоритетів: комплексність як сутнісно інтегровану цілісність, унормування і стандартизація державних соціальних гарантій; збалансованість визначення та пропорційність виконання пріоритетів у конкретно-історичних умовах; диференційований підхід до регулювання процесів суспільно-економічного розвитку. У контексті обґрунтування соціальних детермінант розвитку публічного управління вказано на важливість формування інтегрованої системи соціальних послуг на регіональному/місцевому рівні, дієвість практики соціального замовлення як механізму залучення недержавних суб'єктів на ринок послуг. Здійснено типологізацію соціальних детермінант розвитку публічного управління за відповідними критеріями: соціальна врівноваженість; соціальна відповідальність; соціальний капітал; соціальна безпека; соціальна якість.

Ключові слова: публічне управління; соціальні детермінанти; соціальні пріоритети; соціальні ризики; інтегрована система соціальних послуг.

Постановка проблеми. Змістом публічного управління у соціальній площині є координація та узгодження фундаментальних взаємодій різних категоріальних складових, оптимізація структури та координації цієї надзвичайно складної системи, що вимагає участі в управлінні значної кількості суб'єктів на всіх рівнях її організації. Фундаментальним завданням науки публічного управління та адміністрування є всебічний аналіз охоплення управлінською дією соціального організму, що забезпечує керованість соціуму та формування дієвих управлінських механізмів.

Специфіка сучасних процесів в Україні свідчить про суттєве загострення кризових явищ, що негативно впливають на стан економіки та соціальний розвиток, призводять до погіршення умов життя

громадян та критичного зниження рівня соціального добробуту. Проблемними напрямками є ситуація на ринку праці, низький рівень середньої заробітної плати більшості зайнятого населення країни; чисельне збільшення соціальної категорії внутрішньо-переміщених осіб, негативна динаміка щодо соціального сирітства, зростання кількості учасників бойових дій, які потребують невідкладної соціальної підтримки і відповідного реагування з боку держави, недостатньо ефективна державна підтримка громадян в період поширення пандемії COVID-19 та ін.

Враховуючи сучасні тенденції та процеси соціальна складова повинна мати пріоритетне значення у функціонуванні системи публічного управління, що вимагає від держави і суспільства ефективної участі у цьому процесі як відповідних дер-

жавних інституцій, так і суб'єктів громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукової літератури засвідчив, що особливості здійснення публічно-управлінського впливу на соціальні процеси, управлінські механізми імплементації соціальних пріоритетів є предметом численних досліджень вітчизняних науковців, серед яких О. Бобровська, В.Бульба, В.Єлагін, С.Корецька, М. Каргалова, О.Кіреєва, С.Корецька, М.Кравченко, В. Куценко, І.Ледях, Е.Лібанова, Т.Семігіна, В.Скуратівський, В. Федоренко, Н.Хома, П.Шевчук, І.Ярошенко та ін.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри значний науковий інтерес залишаються недостатньо висвітленими питання розробки та застосування якісно нових управлінських підходів і механізмів імплементації соціальних пріоритетів, обґрунтування соціальних детермінант розвитку публічного управління в частині досягнення європейських орієнтирів та стандартів, підвищення індексу людського розвитку, створення нової якості соціального буття.

Метою статті є осмислення соціальних детермінант та пріоритетів розвитку публічного управління у контексті імплементації якісно нових підходів управлінської практики.

Виклад основного матеріалу. Розвиток демократичних процесів у суспільстві потребує координації, гармонізації соціальних взаємодій, дієвим елементом яких є система управлінських відносин. Управління як функціонально-процесуальна та структурна (у вигляді комплексу сигнально-регулятивних систем) частина системи поєднує окремі елементи в динамічно сталу систему, забезпечуючи її життєздатність. Відповідно до цього визначення управління включає три управлінські підсистеми, які забезпечують функціонування організмів і систем, а саме: побудови і збереження структури через установавання відносин і зв'язків; підтримання встановленого режиму діяльності через механізми контролю; реалізації програм та досягнення певних цілей. Сучасний підхід до свідомого управління суспільством необхідно формувати, від-

шуковуючи оптимальне співвідношення між компонентами (цілеспрямованим керуючим впливом, соціальною самоорганізацією та організаційним порядком), виходячи з необхідності їх інтеграції, використання можливостей і врахування меж кожного з них. [1].

Трансформація системи публічного управління соціальним розвитком ґрунтується на переосмисленні ролі держави у взаємовідносинах з громадянами як споживачами послуг. Сучасна форма соціально відповідальної держави характеризується переходом від «клієнта держави добробуту» до «репрезентанта громадянського суспільства» і ґрунтується на використанні горизонтальної моделі субсидіарності держави і громадянського суспільства, що є запорукою демократичного розвитку, важливою передумовою для поєднання соціального добробуту та сучасних інноваційних проектів [2, с.207]. Світовий досвід свідчить, що без активної регулюючої ролі держави не може бути ефективною, соціально орієнтованою ринкової економіки та дієвості формування соціальної безпеки країни. Передумовою модернізації системи публічного управління у соціальній площині є децентралізація, успішне здійснення якої передбачає чітке розуміння принципів, форм і методів розподілу та делегування повноважень і компетенцій між різними рівнями управлінської ієрархії.

На сучасному етапі розвиток соціальних процесів набуває ознак некерованого характеру, що призводить до значних соціальних деформацій. До основних загроз слід віднести: невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам; неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; криза системи охорони здоров'я і соціального захисту населення, як наслідок – небезпечне погіршення стану здоров'я населення; поширення соціальних хвороб, зокрема наркоманії та алкоголізму; загострення демографічної кризи, посилення тенденції старіння нації; зниження можливостей здобуття якісної освіти пред-

ставниками бідних прошарків суспільства; прояви моральної та духовної деградації суспільства; зростання дитячої та підліткової бездоглядності, безпритульності, бродяжництва; неконтрольовані міграційні процеси, вплив із країни кваліфікованої робочої сили; зменшення чисельності населення та його природного зростання [3].

Головними соціальними пріоритетами сучасного суспільства та держави має бути не лише якісна та адекватна підтримка непрацездатних або інших вразливих категорій громадян, а, насамперед, вироблення дієвих механізмів упередження можливих загроз та ризиків, що лежить у площині дієвої соціальної, економічної, культурної політики, проведення системних реформ, пов'язаних із забезпеченням сучасних соціальних стандартів та гарантій. Саме тому в умовах сьогодення варто трансформувати право на соціальне забезпечення у право на соціальний захист. Соціальний захист потрібно розуміти як встановлену законом систему юридичних, фінансових, економічних та організаційних засобів і способів у державі, які спрямовані на захист населення від несприятливих наслідків соціальних ризиків [4, с.8.].

Серед загальних принципів реалізації соціальних пріоритетів слід виокремити:

- їх комплексність як сутнісно інтегрованої цілісності, невзаємозамінність елементів якої підвищує результативність планування і витрачання ресурсів, забезпечуючи множинні потенційовані ефекти від активних програм використання й удосконалення продуктивного соціогуманітарного потенціалу в поєднанні з діяльністю у сфері соціального захисту населення;

- унормування і стандартизацію державних соціальних гарантій, що окреслюють зміст суспільного договору, визначають умови і стимули соціальної солідарності, забезпечуючи єдиний підхід до розробки і реалізації відповідних сегментів державної політики, цільових заходів і програм;

- збалансованість визначення та пропорційність виконання пріоритетів у конкретно-історичних умовах як запоруку послідовності й ефективності державної політики зі створення сприятливих умов

життєдіяльності, багатогранного розвитку і реалізації продуктивного потенціалу населення, вдосконалення загальних умов суспільного відтворення, пов'язаних з функціонуванням ланок соціальної сфери та результатами капіталізації професійно-кваліфікаційного, інноваційного, рентогенеруючого та комунікативного потенціалу людських ресурсів

- диференційований підхід до регулювання процесів суспільно-економічного розвитку з урахуванням соціально-демографічної, господарської та екологічної специфіки адміністративно-територіальних утворень [5, с.140-141].

Вагоме значення у контексті обґрунтування соціальних детермінант розвитку публічного управління має формування інтегрованої системи соціальних послуг на регіональному/місцевому рівні. Дієвим механізмом залучення недержавних суб'єктів на ринок послуг є соціальне замовлення як комплекс заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на реалізацію загальнодержавних та місцевих цільових соціальних програм і соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладання соціальних контрактів на конкурсній основі. Механізм соціального замовлення передбачає виявлення й відбір ефективної, раціональної для розв'язання конкретних соціальних проблем громадської ініціативи та забезпечення її подальшої підтримки на основі контракту. Кошти від держави надають після конкурсного розгляду послуг і спроможності недержавних організацій щодо вирішення визначених місцевих проблем. Відмінність цього механізму від прямих державних субсидій полягає у цільовому спрямуванні коштів на підтримку послуг організацій. Соціальне замовлення має забезпечити підвищення ефективності використання бюджетних і позабюджетних коштів, які спрямовуються на розв'язання соціальних проблем на регіональному (місцевому) рівні, сприяти залученню додаткових ресурсів до соціальної сфери, підвищенню адресності та доступності соціальних послуг, адекватному перерозподілу соціальної відповідальності між державою і суспільством, підвищенню довіри населення до влади.

Висновки і перспективи подальших розвідок.. Оптимізація публічного управління соціальними процесами передбачає зорієнтованість на урахування завдань довготривалого сталого соціально-економічного розвитку України та є одним із ключових пріоритетів держави і громадянського суспільства як суб'єктів здійснення соціальної політики. Ключовими завданнями є забезпечення соціальної безпеки, підвищення якості та рівня життя, гарантування надання соціальних послуг з метою захищеності життєво важливих інтересів особистості, сім'ї та суспільства від внутрішніх та зовнішніх загроз та ризиків.

Соціальні детермінанти розвитку публічного управління доцільно типологізувати за відповідними критеріями:

– соціальна врівноваженість (показники регіональних відмінностей соціального розвитку у сфері зайнятості / освіти, / охорони здоров'я / соціального захисту; індекс гендерного розриву; рівень диференціації за рівнем доходів)

– соціальна відповідальність (ступінь відповідальності перед споживачами; кількість створених робочих місць, співвідношення соціальних інвестицій та прибутку);

– соціальний капітал (міцність соціальних відносин та зв'язків, ефективність інституційних форм співпраці; рівень довіри до публічних інститутів)

– соціальна безпека (демографічні показники суспільного розвитку; індикативні регулятори соціальних процесів та соціальної сфери держави; показники рівня життя населення;

– соціальна якість (індекс людського розвитку; індекс економічної свободи; паритет купівельної спроможності).

Таким чином, сучасні суспільно-політичні та соціально-економічні реалії актуалізують потребу суттєвої модернізації підходів, методів та інструментів публічно-управлінської практики шляхом формування та реалізації соціальної концепції публічного управління, зорієнтованої на пом'якшення суспільної нерівності, сприяння розвитку людського капіталу, оптимізацію ресурсів та можливостей, заохочення ініціативи і готовності адекватно реагувати на сучасні виклики, імплементацію новітніх соціальних пріоритетів.

Список використаної літератури:

1. Мамонов І.Л. Публічне управління, державне управління, соціальна політика та місцеве самоврядування як складові соціального управління http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_4
2. Публічне управління в Україні: проблеми та перспективи розвитку: монографія / за заг.ред. чл.-кор. НАН України, д.е.н., проф. Загорського, д.держ.упр., проф. Петровського П.М. Львів, 2021. 256 с.
3. Кіреєва О.В. Пріоритети публічного управління у сфері соціального і гуманітарного розвитку // *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 2(18). Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02\(18\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-02(18)/4.pdf)
4. Панасюк С.В. Проблеми та перспективи удосконалення конституційного права на соціальний захист // *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2014. № 2(10).
5. Богуш Л.Г. Відтворення соціогуманітарного потенціалу України: умови, критерії, пріоритети // *Демографія та соціальна економіка*, 2014, №1(21).

Kolosovska I. Social determinants and priorities for the public administration development

The priority of the social component in the functioning of the public administration system, which requires the state and society to effectively participate in this process, both the relevant state institutions and civil society. Emphasis is placed on the specifics of modern social processes in Ukraine, the exacerbation of crises that lead to a critical decline in social welfare. The general principles of realization of social priorities are singled out: complexity as essentially integrated integrity, standardization and standardization of state social guarantees; balance of definition and proportionality of implementation of priorities in concrete historical conditions; differentiated approach to the regulation of socio-economic development. In the context of substantiation of social determinants of public administration development, the importance of forming an integrated system of social services at the regional / local level, the effectiveness of social procurement as a mechanism for attracting non-state actors to the services market is pointed out. The typology of social determinants of public administration development according to the relevant criteria has been carried out: social balance; social responsibility; social capital; social security; social quality.

Key words: public administration; social determinants; social priorities; social risks; integrated system of social services.

УДК 351:851

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.43>**О. О. Харченко**

здобувач кафедри національної безпеки, публічного управління
та адміністрування,
Державний університет «Житомирська політехніка»

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ОПРИЛЮДНЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАЛИЙ РОЗВИТОК ПІДПРИЄМСТВ

У статті зосереджено увагу на доцільності формування інноваційного підходу до оприлюднення суб'єктами господарювання інформації про сталий розвиток. Досліджено проблему управління процесом соціо-еко-розвитку. Визначено, що сталий розвиток включає в себе середовище функціонування як підприємства так і людини, її соціальні, природні та економічні потреби. Підтверджено, що узагальнена інформація про сталий розвиток сукупності в розрізі галузі чи регіону дозволить забезпечити інформацією процес формування та реалізації публічно-управлінських рішень. Виокремлено вимоги до відкритості та прозорості інформації діяльності підприємств, якості та повноти інформації, що розкривається. Досліджено стейкхолдерів як оприлюдненої інформації так і публічної політики, серед яких: – суб'єкти ринку капіталів (ринок цінних паперів), суб'єкти ринку трудових ресурсів, суб'єкти ринку товарів (робіт та послуг), суспільство, управління суб'єктом господарювання. Визначено, що бізнес відносить до звітування в такому напрямку як до формальності, незважаючи на те, що держава не регламентує звітність сталого розвитку. Наведено напрямки прояву звітності сталого розвитку (звітність сталого розвитку розглядається як формальність, звітність сталого розвитку є інструментом налагодження діалогу між підприємством та громадянським суспільством). Розроблено механізм оприлюднення інформації про сталий розвиток суб'єктів господарювання. Виокремлено особливості до оприлюдненої інформації про сталий розвиток підприємства для потреб користувача. Визначено основні повноваження держави при формуванні публічної політики в сфері сталого розвитку, а саме: передбачати порядок звітування підприємств про сталий розвиток, що врахує вище визначення складові. Досліджено моделі звітування про сталий розвиток підприємства. Наголошено на вимогах до суб'єктів регулювання оприлюдненої інформації про сталий розвиток підприємства. Охарактеризовано міжнародні моделі соціального звітування в світі.

Ключові слова: звітування, сталий розвиток, суб'єкт господарювання, звітність, модель, механізм, інформація.

Постановка проблеми. Важливе значення в забезпеченні сталого розвитку економічної системи держави займає первинна ланка, а саме суб'єкти господарювання як основні споживачі природних ресурсів та забруднювачі навколишнього середовища. Крім того, більшість населення працюють на підприємствах від управління соціальними процесами яких, залежить благополуччя як окремих людини так і цілих міст і регіонів (за умови, що підприємство є бюджетоутворюючим). Відповідно забезпечення сталого розвитку суб'єктів господарювання є основою забезпечення сталого розвитку

регіону та держави. Важливе значення для стимулювання суб'єктів господарювання до сталого розвитку є вплив як держави так і суспільства, що визначає репутацію підприємства на ринках товарів (робіт, послуг), капіталу та праці. Від репутації підприємства на зазначених ринках залежить його економічний розвиток через залучення фінансових, трудових та матеріальних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання оприлюднення інформації про сталий розвиток суб'єктів господарювання піднімалися в працях вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: Ш. Аст-

хана, А. Балл, М. Бартоломео, М. Беннетта, Дж. Дж. Боума, Т. Волтерса, М. Дж. Епспейна, Ц. Ларрінага-Гонзалеса, Р. Грея, Р. Коуха, Дж. Беббінгтона, Л.В. Гнилицької, Д.О. Грицишена, І.О. Драгана, В.В. Євдокимова, Н.О. Лоханової, Ю.Ю. Мороз, О.О. Осадчої, О.М. Петрука, К.В. Романчук, С.В. Свірко, Л.В. Сироватченко, М.Дж. Мілне, Д.Л. Оувена, Ц.А. Тілта, В.К. Савчука, Л.В. Чижевської, В.А. Шпака, К.В. Шиманської та інші. В працях зазначених вчених в більшій мірі визначено процес добровільного звітування про сталий розвиток підприємств, проте власне механізм оприлюднення інформації та його державне регулювання в зазначених працях не окреслено, що вимагає наукового пошуку щодо організаційно-методологічних положень формування механізму оприлюднення інформації про сталий розвиток як складової публічної політики.

Мета статті – дослідити особливості державного регулювання процедури оприлюднення інформації про сталий розвиток підприємств.

Виклад основного матеріалу. «Звітність сталого розвитку, зважаючи на сучасні тенденції розвитку економічних систем та їх вплив на економіко-екологічну безпеку й соціальний консенсус у суспільстві, є пріоритетним інформаційним інструментом управління господарською діяльністю промислових підприємств і задоволення запитів зовнішніх користувачів. Зокрема, «зі зростанням ринків соціально відповідального інвестування (СВІ) та більшою увагою інвесторів і кредитних інституцій до ширшого впливу діяльності компаній на економіку, навколишнє середовище та суспільство, зростає потреба в якісній інформації про такий вплив» [14]. В такому контексті є потреба в формуванні інноваційного підходу до оприлюднення суб'єктами господарювання інформації про сталий розвиток. Вагоме значення в даному контексті є формування механізму державного регулювання процесу оприлюднення інформації про сталий розвиток суб'єктів господарювання.

«Вживання і становлення сталого розвитку суспільства неможливо без інформатизації в глобальних масштабах, не може бути досягнуто стихійним шляхом.

Обов'язково потрібно управляти процесом соціо-еко-розвитку. Проблема управління знову впливає з контексту екологічного виміру стійкості соціокультурної реальності, а саме, управління через інформаційні ресурси. При цивілізаційному розвитку сталий розвиток розглядається як практика зниження потенційної нестійкості майбутнього стану соціальної системи, включаючи її взаємодію з природним оточенням. Аналіз сучасної соціально-економічної ситуації показує, що людство зараз стоїть перед кризою управління. Вихід з кризи передбачає можливості управління і регулювання відносин з природою ... сталий розвиток виступає похідною постсучасної ситуації соціуму, його природного оточення, яке теж еволюціонує під впливом антропологічного фактора, знаходячи нові властивості» [10, с. 416].

Для уникнення зазначеної ситуація публічна політика має бути направлена на регулювання господарської діяльності в контексті забезпечення динамічних вимог суспільства, які сьогодні концентруються в концепції сталого розвитку. Адже, сталий розвиток включає в себе середовище функціонування як підприємства так і людини, її соціальні, природні та економічні потреби. Говорячи про механізм оприлюднення інформації про сталий розвиток суб'єктів господарювання варто говорити про забезпечення інформаційних потреб учасників суспільних відносин. Саме на основі оприлюдненої інформації окремого підприємства приймаються управлінські рішення як внутрішніми так і зовнішніми заінтересованими сторонами, що може вплинути як на розвиток підприємства так і на забезпечення безперервності його функціонування. В свою чергу узагальнена інформація про сталий розвиток сукупності в розрізі галузі чи регіону дозволить забезпечити інформацією процес формування та реалізації публічно-управлінських рішень.

«Із зростанням ринків соціально відповідального інвестування та більшою увагою інвесторів і кредитних інституцій до ширшого впливу діяльності компаній на економіку, навколишнє середовище та суспільство, зростає потреба в якісній інформації про такий вплив. Традиційно, річна фінан-

сова звітність містить стислу інформацію про екологічні, соціальні аспекти діяльності та корпоративне управління (ESG) компаній, зокрема щодо істотних ризиків у цих сферах. Нефінансова звітність надає значно більше інформації про вплив компанії на суспільство, економіку та навколишнє середовище, описуючи діяльність компанії у відповідному суспільному контексті. Зазвичай фінансова та нефінансова звітність оприлюднюються окремо, суттєво різняться за форматом і виконують різні цілі. Фінансова звітність має чітко визначену мету - інформування акціонерів, кредиторів, інвесторів та регуляторів, нефінансова звітність - інформування ширшого кола заінтересованих сторін, зокрема працівників, громадських організацій, органів влади, експертів" [6, с.1].

«Стейкхолдери зацікавлені в поточній економічній результативності та можливості довгострокового планування майбутніх результатів діяльності підприємства і вимагають надання всебічної інформації про діяльність та плани його розвитку, включаючи нефінансові дані про зовнішні ефекти її діяльності (екстерналії). Внаслідок збільшення кількості запитів від інвесторів і акціонерів щодо діяльності підприємств у сфері сталого розвитку, підвищуються вимоги до відкритості та прозорості їх діяльності, якості та повноти інформації, що розкривається. Завдяки діяльності таких міжнародних організацій, як Асоціація сертифікованих присяжних бухгалтерів (Association of Certified Chartered Accountants, ACCA), Міжнародний комітет з інтегрованою звітністю (International Integrated Reporting Committee, IIRC), Всесвітня рада з питань сталого розвитку (World Business Council for Sustainable Development), все більше організацій усвідомлюють переваги і практичні вигоди від підвищення інформаційної прозорості та складання управлінської звітності. З метою скорочення інформаційних розривів все більше підприємств використовують інформацію нефінансового характеру, що призводить до виникнення різних форм нефінансової звітності: соціальний звіт, екологічний звіт, звітність про сталий розвиток, звіт про соціальну відповідальність і ін.» [8].

Отже, питання сталого розвитку підприємств в цілому та механізму оприлюднення інформації про сталий розвиток суб'єктів господарювання є важливою складовою забезпечення інформаційних запитів основних стейкхолдерів як підприємства так і публічної політики взагалом. Основними стейкхолдерами як оприлюдненої інформації так і публічної політики є:

– суб'єкти ринку капіталів (ринок цінних паперів). При прийнятті рішень щодо можливості інвестування в господарську діяльність того чи іншого підприємства або ж підприємств певної країни, якщо мова йде про міжнародні фондові біржі. Так, на основі оприлюдненої інформації про сталий розвиток підприємств міжнародні інвестори можуть прийняти рішення про можливість інвестувати в економіку країни та пріоритетні галузі. Це обумовлено тим, що звітність сталого розвитку в більшій мірі може надати інформацію для оцінки ризиків. В контексті зазначеного прийнятий на державному рівні механізм оприлюднення інформації про сталий розвиток суб'єктів господарювання є інструментом публічної політики, щодо підвищення інвестиційної привабливості країни. Крім того, на сьогодні питання сталого розвитку набуває все більшої актуальності в контексті оцінки фондових індексів, на чому наголошують вчені: Великою серією індексів на основі критеріїв сталого розвитку є Dow Jones Sustainability Indexes (DJSI), запущена в 1999 році компаніями Dow Jones Indexes і SAM, США. Серія складається з 20 індексів, що відображають капіталізацію соціально відповідальних компаній по всьому світі: в ЄС, Єврозоні, Північній Європі, Північній Америці, Азіатсько-Тихоокеанському регіоні, США, Південній Кореї і Японії. Ліцензованими користувачами індексу є більше 70 фінансових інститутів з 19 країн. На основі індексів DJSI вони управляють активами обсягом понад 8 млрд. доларів США. Один з індексів, що входять в серію, - Dow Jones Sustainability World Index (DJSI World) – 10 % підприємств з кращими результатами в області КСВ з 2500 компаній, включених до Dow Jones Global Total Stock Market Index.

– суб'єкти ринку трудових ресурсів. Вагоме значення для підприємств мають

трудові ресурси. Відповідно привабливість підприємства для працівників оцінюється соціальними стандартами які діють на підприємстві та про які звітує підприємство перед суспільством. Задоволеність населення соціальними стандартами дозволить забезпечити високий рівень соціального консенсусу в суспільстві та узгодження інтересів усіх учасників суспільних відносин;

– суб'єкти ринку товарів (робіт та послуг). На основі оприлюдненої інформації споживачі продукції підприємства можуть слідкувати за доброчесністю підприємства та його значенням в дотримання соціальних та екологічних стандартів. Досить часто звітність сталого розвитку виступає маркетинговим інструментом для підприємства, для збільшення обсягів реалізації;

– суспільство. Суспільство зацікавлене в сталому розвитку підприємств з декількох позицій: по-перше, суб'єкти господарювання є основними джерелами поповнення державного та місцевих бюджетів, а це дає можливість держави виконувати соціальні функції; по-друге, сталий розвиток підприємства є основою забезпечення екологічної, економічної та соціальної безпеки; по-третє, оприлюднення інформації про сталий розвиток суб'єктів господарювання дозволить впливати суспільству на державу для забезпечення трансформації вимог до господарської діяльності;

– управління суб'єктом господарювання. "Функціонування системи управління сталим розвитком підприємства ґрунтується на інформації, якою володіє керівництво, яка, відповідно, формується всередині підприємства. Комплексність формування такої інформації полягає в сукупності показників та їх аналітичної інтерпретації в галузі планування, бухгалтерського та управлінського обліку, звітності, аналізу, контролю з метою забезпечення необхідними даними, які реалізуються в системі управління поточних і стратегічних функцій і завдань". «Система управління сталим розвитком підприємства – це не окрема складова управлінського персоналу, а цілісна система управління, адже включає всі аспекти діяльності підприємства і спрямована на їх гармонізацію. Управління сталим розвитком – це нова

концепція управління, яка в умовах необхідності вирішення назрілих глобальних проблем соціального характеру (зниження якості життя населення, загострення соціальних конфліктів в суспільстві на основі майнової нерівності), економічного характеру (світова фінансова криза, зниження ролі держави як регулюючого інституту в зв'язку з формуванням наднаціональних економічних фігурантів (транснаціональних корпорацій), нерегульованість фінансових спекуляцій на світових фінансових ринках), екологічного характеру (збільшення кількості викидів забруднюючих речовин, формування озонових шарів, зменшення площі суші, погіршення екологічних показників) набуває все більшого значення в економічній науці».

Питання оприлюднення інформації про сталий розвиток суб'єктів господарювання для підприємств є досить важливою складовою управління поведінкою в зовнішньому середовищі. «Нові умови господарювання вимагають використання більш досконалих бізнес стратегій. Природоохоронні стратегії мають таку можливість, адже правильне використання перспектив навколишнього середовища може скоротити витрати і знизити рівень ризику. Крім того, можливе підвищення репутації підприємства і, відповідно, збільшення її оцінки у складі нематеріальних активів. Пошук нових ринкових сегментів, задоволення новими способами потреб клієнтів, а також той факт, що діяльність підприємства спрямована на вирішення глобальних проблем, найчастіше оцінюється акціонерами і сприяє збільшенню вартості акцій на ринку цінних паперів». Проте в сучасних умовах бізнес відносить до звітування в такому напрямку як до формальності, незважаючи на те, що держава не регламентує звітність сталого розвитку. Так, звітність сталого розвитку проявляється в двох напрямках:

– по-перше, звітність сталого розвитку розглядається як формальність. "Багато підприємств бачать звітність як процес дотримання вимог законодавства, а не як процес передачі значимої інформації. Крім того, різні напрямки звітності розвивалися відокремлено один від одного, додаткові вимоги та інформаційні запити додавалися

до вже існуючої моделі, а не інтегрувалися в неї. І тенденція додавання все нових вимог зберігається. Такий підхід став причиною формування складного, багато в чому дублюючого набору розрізнених відомостей. В результаті не розкриваються існуючі важливі взаємозв'язки, наприклад, між: стратегією і ризиком, фінансовими та нефінансовими показниками, корпоративним управлінням і показниками, і власними показниками підприємства та показниками інших підприємств в ланцюгу створення додаткової вартості" [3, с. 5];

– по-друге, звітність сталого розвитку є інструментом налагодження діалогу між підприємством та громадянським суспільством. «Для соціально відповідальних – компаній нефінансові звіти – це пошук сенсу і інструмент для того, щоб: продемонструвати місію компанії; показати співробітникам, в якій компанії вони працюють, інвесторам – в яку компанію вони інвестують, а партнерам – з ким вони працюють; налагодити діалог із громадськими організаціями та місцевими громадами» [5]. Налагодження такого діалогу має стати основним завданням держави в контексті формування публічного механізму оприлюднення інформації про сталий розвиток підприємств.

В загальному вигляді даний механізм пропонуємо представити в наступні моделі (рис. 1).

Відповідно до представленої моделі механізм оприлюднення інформації про сталий розвиток суб'єктів господарювання має наступні положення:

1. Механізм оприлюднення інформації про сталий розвиток підприємств має розглядати **господарську діяльність як модель взаємодії із зовнішнім середовищем, що представлене соціальною, економічною та екологічною складовими**. «Однією з важливих характеристик системи є поняття структури, тобто сукупність елементів і зв'язків між ними, що відображають їх взаємодію. Якщо ж розглядати підприємство як соціально-еколого-економічну систему, то необхідно сказати про сукупність виробничих підрозділів економічного, соціального та екологічного призначення і взаємодіючих між ними елементів економічного, соціального

та природного середовища, які в процесі спільного функціонування між собою і між елементами підприємства забезпечують, з одного боку, високі економічні показники, а з іншого – збереження біосфери і соціального консенсусу в суспільстві. Виробничі, соціальні та екологічні підрозділи виконують різні види діяльності, які протилежні за призначенням, але функціонують в якості одного цілого, а ступінь їх гармонізації вказує на ефективність управління сталим розвитком підприємства і, відповідно, безпеки соціально-еколого-економічної системи підприємства. Процес гармонізації економічних, екологічних та соціальних параметрів діяльності підприємства ускладнює процес управління відповідними об'єктами, які певним чином відображаються в системах планування бухгалтерського обліку, економічного аналізу та контролю» [5, с. 104]. Вперше серед вітчизняних вчених підприємство як соціально-еколого-економічну систему розглянув Д.О. Грицишен, зокрема вчений визначив наступні складові:

– економічна, соціальна і природна (екологічна) системи виступають поставальниками ресурсів: промислове підприємство як соціально-еколого-економічна система функціонує шляхом використання ресурсів природного (водні, земельні, лісові, мінеральні атмосферні та інші ресурси), економічного (фінансові, інформаційні, технічні та інші ресурси) та соціального (трудові (людські) ресурси) характеру. Залежно від використання даних ресурсів у господарській діяльності промислового підприємства, виникає можливість їх подальшого використання і, відповідно, зменшується вплив на соціальну, екологічну та економічну системи суспільства й забезпечується функціонування через механізм еколого-економічної безпеки;

– підприємство як соціально-еколого-економічна система в ході господарської діяльності впливає на системи зовнішнього середовища, що може позначитися на їх подальшому існуванні та ефективному функціонуванні. Залежно від напрямів та ефективності використання ресурсів зовнішнього середовища відбувається подальше функціонування системи, що

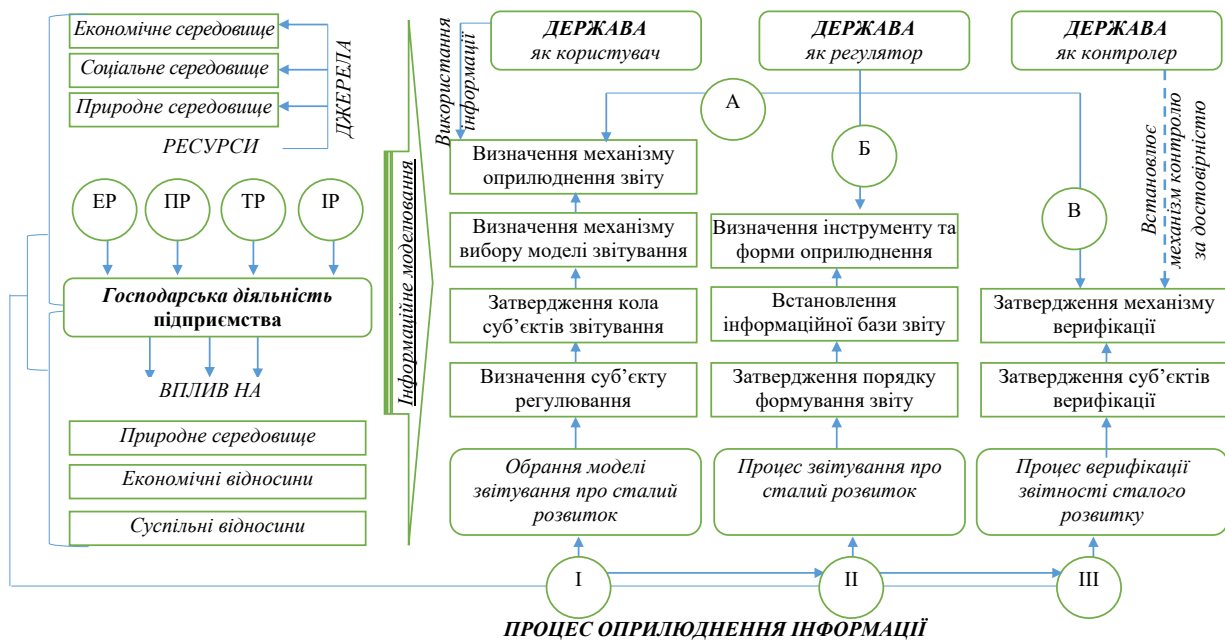


Рис. 1. Механізм оприлюднення інформації про сталий розвиток суб'єктів господарювання
Умовні позначення: EP – економічні ресурси; PP – природні ресурси; TP – трудові ресурси; IP – інформаційні ресурси; А – держава регулює форму звітування про сталий розвиток підприємств; Б – держава регулює процес звітування; В – держава регулює процес верифікації звітності сталого розвитку

виявляється в наступному: безвідповідальне використання природних ресурсів призводить до екологічної кризи; як результат маніпулювання з економічними ресурсами на ринках капіталів виникає світова економічна криза, відсутність соціального консенсусу проявляється в неефективній взаємодії підприємства і суспільства при використанні соціальних ресурсів [7].

Таким чином, при розробці механізму оприлюднення інформації про сталий розвиток суб'єктів господарювання варто розглядати господарську діяльність як соціально-еколого-економічну систему. Це дозволить в повній мірі визначити інформацію, яка має бути оприлюднена та яким чином має бути сформована, щоб задовольнити інформаційні запити усіх учасників соціально-економічних відносин.

Відповідно інформація має бути сформована та оприлюднена таким чином, щоб користувач мав уявлення про:

- по-перше, використання природних ресурсів, зокрема ефективність використання природних ресурсів (земельні ресурси, водні ресурси, повітряні ресурси, корисні копалини);

- по-друге, ефективність використання трудових ресурсів та виконання соціальних гарантій перед працівниками підприємства;

- по-третє, залучення та ефективність використання економічних ресурсів, зокрема інвестиційних, кредитних та інших;

- по-четверте, використання інформаційних ресурсів та особливості їх залучення для управління підприємством в контексті змін зовнішнього середовища;

- по-п'яте, оцінка впливу господарської діяльності підприємства на природне середовище, зокрема через відходи виробництва, викиди в атмосферне повітря, скиди у водні ресурси та інше;

- по-шосте, місце підприємства в системі економічних відносин, зокрема його взаємовідносини із іншими учасниками економічних відносин, що формує репутацію підприємства на різних ринках;

- по-сьоме, виконання підприємством соціальної місії.

Таким чином, держава при формуванні публічної політики в сфері сталого розвитку має передбачати порядок звітування підприємств про сталий розвиток, що врахує вище визначення складові. Зазначенні складові в тій чи іншій формі

відображаються в міжнародних моделях звітування про сталий розвиток.

2. Важливою складовою процесу оприлюднення інформації про сталий розвиток суб'єктів господарювання є **обрання моделі звітування про сталий розвиток**, що передбачає наступні підетапи, які є взаємопов'язаними:

2.1. Вважаємо, що суб'єктом регулювання процесу оприлюднення інформації про сталий розвиток підприємств має стати Міністерство фінансів України в частині регулювання бухгалтерського обліку. Проте для формування комплексного підходу до формування звітності сталого розвитку суб'єктів господарювання є потреба в налагодженні інформаційно-комунікаційних зв'язків між іншими суб'єктами реалізації публічної політики.

2.2. Визначення суб'єкту регулювання. В даному напрямку важливим є на державному рівні затвердження суб'єктів, або ж критеріїв, за якими будуть визначатися суб'єкти, що зобов'язані оприлюднювати інформацію про сталий розвиток. Вважаємо, що такими суб'єктами мають виступати суб'єкти господарювання, які:

- належать до середніх та великих підприємств відповідно до господарського законодавства;
- створенні в формі товариств (Товариство з обмеженою відповідальністю, Товариства з додатковою інформацією, Приватного акціонерного товариства, Публічного акціонерного товариства);
- підприємства, що видобувають корисні копалини, користуються змемельними та водними ресурсами.
- підприємства, що видобувають корисні копалини, користуються змемельними та водними ресурсами.
- підприємства, що видобувають корисні копалини, користуються земельними та водними ресурсами.

2.3. Визначення механізму вибору моделі звітування є особливим підетапом формування механізму оприлюднення інформації про сталий розвиток підприємств. Сьогодні в світі функціонують 5-ть моделей звітування про сталий розвиток підприємств. «До моделей регулювання звітності сталого розвитку належать: AA1000, GRI (Global Reporting Initiative),

Стандарти Саншайн, Глобальний договір ООН, Принципи Екватора. Кожна з названих моделей визначає власні положення формування та оприлюднення інформації про сталий розвиток, окремі моделі призначені для регулювання галузевих особливостей діяльності підприємства. Формування звітності за тими чи іншими стандартами залежить від стратегії підприємства, його місця на відповідних ринках та потреби його визнання на міжнародному рівні» [7]. В дисертації Д.О. Грицишена представлено комплексна характеристика зазначених моделей (рис. 2).

Зазначенні моделі мають бути затвердженні на нормативному рівні із зазначенням критеріїв їх використання тими чи іншими суб'єктами господарювання. Так, Міністерством фінансів України має бути розроблене положення, що міститиме критерії за якими підприємства має обрати модель звітування за сталим розвитком. До таких критеріїв варто віднести:

- галузь діяльності підприємства;
- географічні особливості діяльності підприємства;
- кількість працюючих;
- обсяги діяльності;
- продукція та організація виробництва;
- використання природних ресурсів.

2.4. Визначення механізму оприлюднення звіту має передбачити порядок оприлюднення, період оприлюднення та строки оприлюднення звітності сталого розвитку. Вважаємо, що найбільш прийнятними для вітчизняного бізнесу будуть наступні положення:

- звітним періодом оприлюднення звітності сталого розвитку пропонуємо визначити три календарні роки. Адже, оприлюднення інформації про сталий розвиток підприємства має показати не стільки стан скільки динаміку та напрями трансформації господарської діяльності підприємства в забезпеченні екологічних, соціальних, економічних та гармонізаційних цілей сталого розвитку;
- строк оприлюднення інформації про сталий розвиток підприємства пропонуємо визначити в залежності від обсягів звіту та параметрів, які мають бути в ньому оприлюднені. В загальному такий строк не може перевищувати пів року;

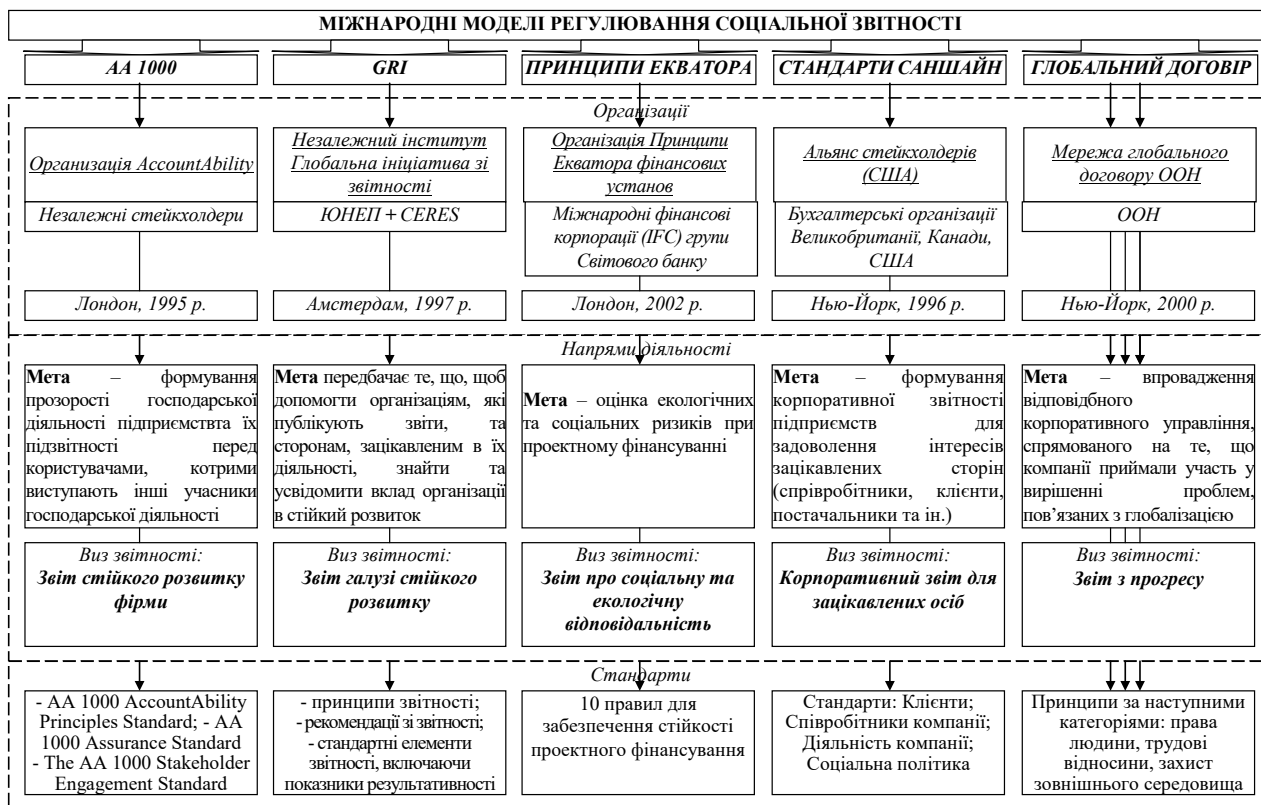


Рис. 2. Характеристика міжнародних моделей соціального звітування в світі за Д.О. Грицишеним [7]

– даний звіт пропонуємо оприлюднювати на офіційному сайті суб'єкту господарювання.

3. Вважаємо, що власне **процес звітування про сталий розвиток** має бути затверджений на рівні держави за наступними положеннями:

– затвердження порядку формування звіту. Нормативно-правовим регулюванням оприлюднення інформації про сталий розвиток суб'єктів господарювання пропонуємо передбачити формування політики підприємства про сталий розвиток, що стане основою та внутрішнім регламентом формування звітності сталого розвитку;

– встановлення інформаційної бази звіту. Інформаційною базою звіту про сталий розвиток – має стати внутрішня та зовнішня інформація. Внутрішня інформація формується на основі бухгалтерських (фінансова звітність, статистична звітність, соціальна звітність, екологічна звітність) та позаоблікових даних. В свою чергу дані зовнішнього середовища мають бути підтвердженні та офіційні;

– визначення інструменту та форми оприлюднення порядок та форма опри-

люднення в контексті строків та інструментів представлено вище.

4. Процес верифікації звітності сталого розвитку має бути затверджений на нормативному рівні за наступними ключовими аспектами:

- затвердження суб'єктів верифікації;
- затвердження механізму верифікації.

В розробленому механізмі місце держави проявляється в наступних аспектах:

1) Держава як користувач. Так, органи державної, регіональної та місцевої влади можуть використовувати інформацію про сталий розвиток підприємств в контексті розробки державних, регіональних та місцевих стратегій, а також формування та реалізації державно-управлінських рішень;

2) Держава як контролер – формує порядок верифікації звітності сталого розвитку та здійснює контроль за дотриманням законодавства щодо оприлюднення інформації про сталий розвиток;

3) Держава як регулятор – формує та реалізує правовий механізм регулювання процесу оприлюднення інформації про

сталий розвиток суб'єктів господарювання.

Висновки і пропозиції. Таким чином, розроблено механізм оприлюднення інформації про сталий розвиток суб'єктів господарювання, який представлений в формі інформаційної моделі, яка передбачає наступні положення: по-перше, розгляд підприємства як соціально-еколого-економічної системи у взаємозв'язках із природним, економічним та соціальним середовищами; по-друге, обґрунтовано обрання моделі звітування про сталий розвиток; по-третє, визначено процес звітування про сталий розвиток суб'єктів господарювання; по-четверте, визначено складові процесу верифікації звітності сталого розвитку. В контексті зазначеного обґрунтовано роль держави як контролера, користувача та регулятора. Запровадження зазначеного механізму оприлюднення інформації про сталий розвиток суб'єктів господарювання є складовими комплексного інформаційного механізму, що дозволить підвищити ефективність реалізації публічної політики в досліджуваній сфері.

Список використаної літератури:

1. Dr Stephen Brien. 2020 Legatum Prosperity Index. 2020. URL: <https://li.com/reports/2020-prosperity-index/>.
2. Europe: Quality of Life Index by Country 2020. 2020. URL: https://www.numbeo.com/quality-of-life/rankings_by_country.jsp?title=2020®ion=150.
3. GDP based on purchasing-power-parity (PPP) per capita (англ.). МВФ (12.10.2021). Дата обращения: 12 октяб-ря 2021.
4. Global Competitiveness Report Special Edition 2020: How Countries are Performing on the Road to Recovery. 2020. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2020>
5. Terry Miller, Anthony B. Kim, James M. Roberts with Patrick Tyrell. Highlights of the 2020 index of economic freedom. 2020. URL: https://www.heritage.org/index/pdf/2020/book/2020_IndexofEconomicFreedom_Highlights.pdf.
6. Бородин І.Л. Функції публічного управління. Юридичний вісник. 2014. № 3(32). С. 24–29.
7. Грицишен Д.О. Ісламська модель бухгалтерського обліку в умовах глобалізації: напрями адаптації в Україні. дис. канд. екон. наук : 08.00.09 / Грицишен Дмитрій Олександрович. Житомир. держ. технол. ун-т. - Житомир, 2010.
8. Єршова Н.Ю., Звітність про сталий розвиток: актуальні питання впровадження. 2019., URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/11/226.pdf>.
9. Національна доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна». URL: https://mepr.gov.ua/files/docs/Національна%20доповідь%20ЦСР%20України_липень%202017%20ukr.pdf.
10. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. академіка НАН України, д.т.н., проф., засл. діяча науки і техніки України Б. Є. Патона. К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. С. 72.
11. Рейтинг стран мира по индексу глобальной конкурентоспособности. 2020. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/global-competitiveness-index>.
12. Рейтинг стран мира по индексу экономической свободы. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/index-of-economic-freedom>.
13. Рейтинг стран по уровню процветания. 2021. URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/legatum-prosperity-index>.
14. Сергієнко-Бердюкова, Л. В., & Барішнікова, О. М. (2016). Формування звітності сталого розвитку: міжнародні системи регулювання. Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу, (2(32)), С. 317–329.

Kharchenko O. State regulation of the procedure for disclosure of information on sustainable development of enterprises

The article focuses on the feasibility of developing an innovative approach to the publication of information about sustainable development by business entities. The problem of socio-economic development process management is studied. It is determined that sustainable development includes the environment of functioning of both the enterprise and the person, its social, natural and economic needs. It is confirmed that the generalized information on sustainable development of the population in the context of the industry or region will provide information on the process of formation and implementation of public administration decisions.

The requirements for openness and transparency of information on the activities of enterprises, the quality and completeness of the information disclosed are highlighted. Stakeholders of both disclosed information and public policy were studied, including: capital market entities (securities market), labor market entities, commodity market entities (works and services), society, business entity management. It is determined that business refers to reporting in this direction as a formality, despite the fact that the state does not regulate the reporting of sustainable development. The directions of manifestation of sustainable development reporting are presented (sustainable development reporting is considered as a formality, sustainable development reporting is a tool for establishing a dialogue between the enterprise and civil society). A mechanism for publishing information on sustainable development of business entities has been developed. Features of the published information on sustainable development of the enterprise for the needs of the user are singled out. The main powers of the state in the formation of public policy in the field of sustainable development are defined, namely: to provide for the procedure of reporting of enterprises on sustainable development, which takes into account the above definition of components. Models of reporting on sustainable development of the enterprise are investigated. Emphasis is placed on the requirements for the subjects of regulation of published information on the sustainable development of the enterprise. International models of social reporting in the world are characterized.

Key words: *reporting, sustainable development, business entity, reporting, model, mechanism, information.*

УДК 351.82

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.44>**О. А. Шевчук**здобувач кафедри національної безпеки, публічного управління
та адміністрування,
Державний університет «Житомирська політехніка»

БІБЛІОМЕТРИЧНИЙ АНАЛІЗ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ З ПРОБЛЕМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

У статті розглянуто феномен державно-приватного партнерства. Проведено бібліометричний аналіз наукових досліджень з питань державно-приватного партнерства на основі міжнародних наукометричних баз. Проаналізовано динаміку публікаційної активності з питань державно-приватного партнерства за допомогою наукометричної бази даних Scopus. Визначено, що початок активного зростання уваги науковців до проблем державно-приватного партнерства припадає на 2005 рік. Наведено огляд літератури щодо державно-приватного партнерства, розглянувши кілька прикладів з усього світу та задокументувавши уроки, отримані за допомогою різних моделей державно-приватного партнерства. Акцентовано увагу на якісному описі державно-приватного партнерства на етапах планування та реалізації, включаючи виклики, які виникли. Визначено, що найбільшу кількість публікацій з питань державно-приватного партнерства зафіксовано у 2014 році. Зазначено, незважаючи на те, що сфери застосування державно-приватного партнерства привернули інтерес практиків і науковців протягом останніх двох десятиліть, не було жодних спроб інтегрувати загальну літературу та літературу з управління охороною здоров'я, щоб забезпечити цілісне уявлення про державно-приватне партнерство у наданні медичної допомоги. Досліджено, що значна кількість публікацій з дослідження державно-приватного партнерства за останні декілька років пов'язана з сферою охорони здоров'я, зумовлена всесвітньою пандемією коронавірусної інфекції. Досліджено структуру публікаційної активності з проблем державно-приватного партнерства в розрізі галузей наукових знань. Проаналізовано динаміку публікаційної активності з проблем державно-приватного партнерства у найбільш пріоритетних виданнях. Досліджено джерела фінансування наукових досліджень з проблем державно-приватного партнерства, що були опубліковані в наукометричній базі Scopus. Простежено тенденцію до збільшення обсягів фінансування науки, що сприяє розвитку інноваційної діяльності. Здійснено градацію публікацій з проблем державно-приватного партнерства за країною походження. Визначено, що найбільша кількість публікацій за пошуковим запитом «public-private partnership» представлена науковцями зі Сполучених Штатів Америки.

Ключові слова: публікації, наукове дослідження, бібліометричний аналіз, державно-приватне партнерство, наукометрична база, Scopus.

Постановка проблеми. Велика увага різних науковців приділялася аналізу різних аспектів взаємодії державного та приватного секторів економіки протягом майже всього періоду становлення економічної теорії. На сучасному етапі економічного розвитку державно-приватне підприємництво проявляється у феномені державно-приватного партнерства. Взаємовідносини державних органів влади та приватного бізнесу у рамках проєктів

державно-приватного партнерства (ДПП, Public Private Partnership) з кінця 90-х рр. ХХ ст. стали одним із провідних інструментів ефективної реалізації суспільно-значимих програм, особливо в інфраструктурних секторах економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичну основу формування інституту державно-приватного партнерства у сучасних умовах становлять дослідження провідних вчених у

галузі економіки й менеджменту – таких як Дж.М. Кейнс, А.Маршалл, Дж.С.Мілл, Д. Норт, В. Ойкен, Д. Рікардо, П.Самуельсон, А. Сміт та інші.

Окремі питання державно-приватного партнерства в інноваційній сфері України вивчали такі вітчизняні вчені як: В.Баштанник, К.Ващенко, Р.Войтович, О.Волік, В.Волянський, П.Витко, П.Ворона, Г.Дмитренко, Н.Гончарук, В.Гошовська, Г.Глебов, Н.Грицяк, І.Ісаєнко, М.Канавець, Ю.Ковбасюк, Ю.Кізілов, Т.Когановська, В.Козаков, Н.Липовська, М.Пилипчук, Л.Прокопенко, А.Рачинський, В.Рижих, А.Семенченко, С.Серьогін, В.Стрельцов, С.Чукот та інші. Однак у наукових працях названих авторів відсутнє комплексне дослідження відносин ДПП, особливо в умовах динамічного зовнішнього середовища, що притаманне сучасній Україні.

Мета статті – проведення бібліометричного аналізу наукових досліджень з проблем державно-приватного партнерства

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що роль науки надзвичайно важлива у розвитку співробітництва держави та приватного бізнесу, яка має зробити цей процес взаємодії системним та передбачуваним, забезпечити генерацію нових знань та розвиток ефективних технологій, а також належну якість людського капіталу, привертати увагу громадськості до небезпеки недбалого ставлення до довкілля. Саме провідні вчені мають стати експертами із проблемних питань розробки, оцінки та реалізації проєктів державно-приватного партнерства, включаючи оцінку ризиків та створення системи управління ризиками при реалізації таких проєктів.

У закордонній науковій літературі феномен державно-приватного партнерства досліджується досить активно, що визначається, в першу чергу, активним використанням системи відносин та інститутів ДПП в різних формах його прояву і в різних сферах соціально-економічного життя суспільства. Тому, вважаємо за доцільне провести бібліометричний аналіз наукових досліджень з питань державно-приватного партнерства на основі міжнародних наукометричних баз.

За допомогою використання бібліометричних інструментів аналізу даних у дослідженнях з'являється змога працювати зі значною кількістю публікацій, на основі яких можливо визначити тенденції в дослідницькій діяльності, які важко виділити та прослідкувати без застосування спеціальних засобів наукових досліджень. Даний метод аналізу публікаційної активності дозволяє визначити напрямки дослідження з необхідним ступенем глибини і деталізації, а також, виявляти закономірності в наукових розробках вчених різних країн світу.

Базою нашого дослідження ми обрали наукометричну базу Scopus. «Scopus є однією з найбільших баз даних рефератів (анотацій) та цитувань рецензованої наукової літератури, зокрема наукових журналів, книг та конференцій, які включені до цієї бази даних. Вона була заснована у 2004 році компанією Elsevier, яка працює у сфері глобального інформаційно-аналітичного бізнесу. Ця база даних охоплює загалом понад 41 тис. наукових видань як природничого, так і гуманітарного спрямування, з них більш ніж 38 тис. становлять наукові журнали. Перелік видань щороку оновлюються, тож до нього постійно додають нові видання, за умови, що вони відповідають жорстким критеріям науковості й пройшли доволі суворий експертний відбір. Видання, які втрачають відповідність цим критеріям переоцінюються й вилучаються» [10].

На рис. 1 зображена динаміка публікаційної активності з питань ДПП. Так, перша публікація з даного питання з'явилася у 1993 році. У даній статті розглядалося питання ДПП у сфері охорони здоров'я.

Початок активного зростання уваги науковців до проблем ДПП припадає на 2005 рік. Тенденція до зростання уваги науковців зумовлена затвердженням у 2004 році «Зеленої книги» Європейської комісії щодо Державно-приватного партнерства [1] та Повідомленням про державно-приватне партнерство та законодавством Співтовариств про державні закупівлі і концесії, що було оприлюднено у 2005 році [11].

Цікавою є праця Thomason, J., Rodney, A., що була опублікованою у 2009 році

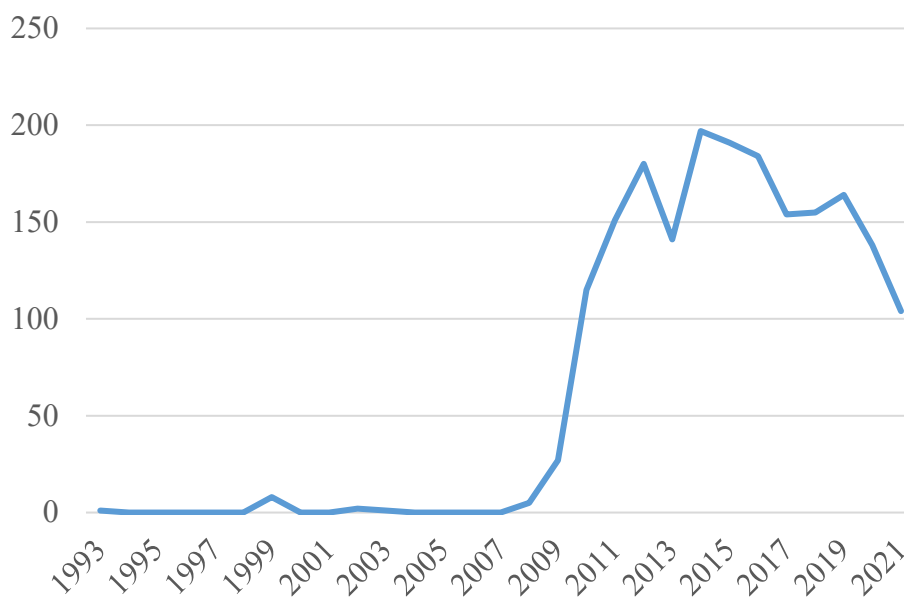


Рис. 1. Динаміка кількості публікацій за пошуковим запитом «public-private partnership» у наукометричній базі Scopus

під назвою «Державно-приватне партнерство для охорони здоров'я – що говорять докази?». У цій статті наведено огляд літератури щодо державно-приватного партнерства (ДПП), розглянувши кілька прикладів з усього світу та задокументувавши уроки, отримані за допомогою різних моделей ДПП. Крім того, у дослідженні зосереджено увагу на досвіді сприяння двом ДПП між державним і приватним секторами в Папуа та Новій Гвінеї (PNG) та обговорюються потенційні переваги, які можуть бути надані громадам PNG шляхом подальшого впровадження таких ДПП для здоров'я [9].

Звертаємо увагу на дослідження Njau, R.J., Mosha, F.W., De Savigny, D., які у своїй роботі досліджували приклади ДПП у сфері охорони здоров'я з акцентом на підвищення доступності медичних втручань. Науковцями були запропоновані різні визначення ДПП у галузі охорони здоров'я залежно від бажаного співвідношення та характеристик відповідних секторів. Ці відносини охоплюють контингент вільних стосунків із вузькими цілями, відсутність правового статусу та відсутність формалізованого членства чи керівного органу до високого рівня інституціоналізації. Останнє включає конкретні цілі, наявність правового статусу та постійного багатогалузевого членства. У дослідженні

використовувалися якісні методи дослідження, включаючи тематичні дослідження, огляд літератури та інтерв'ю з ключовими інформаторами. У дослідженні проводиться обширний огляд літератури різних моделей ДПП у сфері охорони здоров'я за масштабом, які спрямовані на досягнення цілей охорони здоров'я в країнах, що розвиваються. Основний акцент робиться на якісному описі ДПП на етапах планування та реалізації, включаючи виклики, які виникли. Цей фон використовується для поглибленого аналізу двох тематичних досліджень, обидва яких орієнтовані на здоров'я; перший – це консорціум на національному рівні, який зосереджується на малярії, а другий – це міжнародна група з адвокації з загальною метою – захистити дітей від малярії за допомогою інноваційного механізму. Підхід із вивчення прикладів використовується для аналізу того, чому підхід ДПП використовувався для боротьби з малярією та як він був запроваджений. Обидва підходи продемонстрували, що відносини між державним і приватним сектором можуть розпочатися з дуже скромних і вільних початків [4].

Найбільшу кількість публікацій зафіксовано у 2014 році. Цікавою є робота Roehrich, J.K., Lewis, M.A., George, G., які дослідили, що уряди в усьому світі, але

особливо в Європі, все частіше використовують участь приватного сектора в розробці, фінансуванні та забезпеченні інфраструктури охорони здоров'я та надання послуг через державно-приватні партнерські відносини (ДПП). Науковці наголошують, що причини для цього можуть бути найрізноманітнішими, починаючи від зростання видатків на реконструкцію, утримання та експлуатацію державних активів, а також зростаючі обмеження на державні бюджети, які примушують шукати інвестиції за допомогою приватного сектора та прагнення до кращого управління ризиками. Також, у роботі звертають значну увагу на той факт, що хоча ДПП привернули інтерес практиків і науковців протягом останніх двох десятиліть, не було жодних спроб інтегрувати загальну літературу та літературу з управління охороною здоров'я, щоб забезпечити цілісне уявлення про ДПП у наданні медичної допомоги. У їхньому дослідженні аналізується понад 1400 публікацій з широкого кола дисциплін за 20-річний період. Дослідники виявили, що незважаючи на масштаби та значення цього явища, існує відносно обмежена концептуалізація. На основі бібліографічного та змістового аналізу, громадський-приватний партнерські відносини. Таким чином ми надаємо нові напрямки для подальших досліджень і практики [6].

Значна кількість публікацій з дослідження ДПП за останні декілька років пов'язана з сферою охорони здоров'я, зумовлена всесвітньою пандемією коронавірусної інфекції. Так, у 2021 році Seddighi, H., Seddighi, S., Salmani, I., Sharifi Sedeh, M. [7] опублікували спільну статтю, в якій дослідили, що державно-приватне партнерство (4P) є важливим елементом реагування на катастрофи. Автори статті наголосили, що коронавірусна хвороба (COVID-19) як пандемія була найгіршим лихом за останні десятиліття в Ірані з точки зору впливу та масштабів. Встановлено, щоб ефективно реагувати, уряд Ірану потребує додаткової потужності, яку можуть надати приватний сектор та люди. Це дослідження ставило за мету зібрати докази ефективності 4P, що стосуються реагування на COVID-19 в Ірані з лютого

по квітень 2020 року. Науковці зазначають, що дослідження партнерства поділяються на 3 категорії: 1) громадсько-приватні партнерські відносини; 2) громадське партнерство; 3) приватно-людські партнерства. Було виявлено, що уряд Ірану усунув або зменшив деякі бар'єри для співпраці. Також встановлено, що було більше співробітництва між людьми, приватним сектором та державним сектором, ніж у звичайні часи (у порівнянні з катастрофами). У статті наголошено, що люди брали участь у процедурі реагування через деякі асоціації чи групи, наприклад, релігійні та етнічні громади, а також через неурядові організації. Було показано, що 4P є життєво важливим у реагуванні на катастрофи і, зокрема, на епідемії.

Згідно аналізу зазначених публікацій ми виявили, що більшість досліджень з питань ДПП здійсненні в сфері охорони здоров'я. Тому вважаємо за доцільне провести детальний аналіз структури наукових досліджень в розрізі галузей наукових знань (рис. 2).

На рис. 2 зображена структура публікаційної активності з проблем ДПП в розрізі галузей наукових знань. Найбільша кількість публікацій з досліджуваної нами тематики здійснена у сфері охорони здоров'я та становить 1470 публікацій (54,7% від загальної кількості). Варто додати, що значна кількість наукових досліджень з інших галузей науки, також пов'язана зі сферою охорони здоров'я (догляд (6,3%), професії охорони здоров'я (1,5%) та ін.). Значна частка досліджень зроблена в сфері соціальних наук, а саме 6,1% від загальної кількості всіх публікацій. У галузі біохімії, генетики та молекулярної біології здійснено 160 наукових досліджень, які пов'язані з вивченням питання ДПП.

Звертаємо увагу на статтю у галузі охорони здоров'я, яку опублікували Bauer, U.E., Briss, P.A., Goodman, R.A., Bowman, V.A. Автори статті дослідили, що у США хронічні захворювання є головною причиною поганого здоров'я, інвалідності та смерті та становлять більшість витрат на охорону здоров'я. Збільшення тягаря хронічних захворювань пояснюють захворюваністю та поширеністю провідних хронічних станів і факторів ризику (які

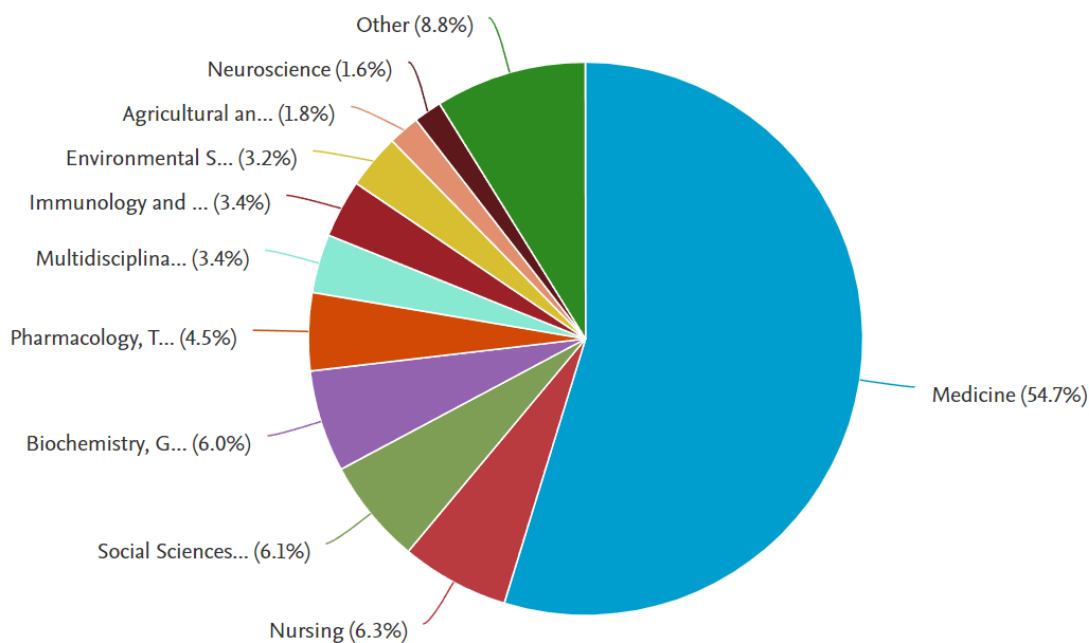


Рис. 2. Структура публікаційної активності з проблем ДПП в розрізі галузей наукових знань

виникають окремо та в поєднанні). Науковці зазначають, щоб ефективно подолати тягар хронічних захворювань, системи громадського здоров'я та охорони здоров'я повинні розгорнути інтегровані підходи, які об'єднують стратегії та заходи, що одночасно усувають багато факторів і умов ризику, створюють зміни в популяції, допомагають найбільш постраждалим підгрупам населення та покладаються на впровадження багатьма секторами, залучення всіх зацікавлених сторін в державно-приватне партнерство. Вирішальне значення має те, що завдяки посиленню співпраці між секторами охорони здоров'я та приватним сектором, система охорони здоров'я краще надаватиме послуги профілактики та раннього виявлення, а здоров'я населення покращиться та підтримуватиметься завдяки зміцненню співпраці між громадами та постачальниками медичних послуг. Науковці переконані, що такий спільний підхід покращить якість послуг у сфері охорони здоров'я шляхом створення громад [2].

Відомі дослідники Komura, H., Watanabe, R., Kawashima, H., (...), Honma, T., Mizuguchi, K. у своїй роботі дослідили нову форму державно-приватного парт-

нерства, яка була створена національною ініціативою «Розробка інформаційної системи виявлення ліків» за підтримки Японського агентства медичних досліджень і розробок (AMED). Авторами була розроблена база даних фармакокінетичних (РК) та кардіотоксичних властивостей, яка значно розширилася після інтеграції власних даних від представників приватного сектору. Ця база даних призвела до створення надійних моделей прогнозування з більш високою продуктивністю, ніж ті, що були з оригінальної бази даних. Науковці наголошують на тому, що таке партнерство є унікальним прикладом у всьому світі і може істотно посилити можливості виявлення ліків в обох секторах [3].

Цікавою є стаття у галузі соціальних наук Raza, S.A., Shah, S.H., Yousufi, S.Q., яка була опублікована в 2021 році в журналі «Наука про навколишнє середовище та дослідження забруднення». У поточному дослідженні досліджується причинно-наслідковий зв'язок між інвестиціями ДПП в енергетичний сектор та викидами CO² у деяких країнах, що розвиваються, з використанням непараметричного причинно-наслідкового зв'язку. Діапазон даних склав з січня 1998 року по грудень

2016 року. Хоча результати, отримані за допомогою лінійного тесту причинно-наслідкового зв'язку Грейнджера, не повідомляють про будь-який причинний зв'язок між інвестиціями ДПП в енергію та викидами CO², але результати непараметричного тесту показують, що між ними існує зв'язок. Непараметричні результати вказують на те, що інвестиції ДПП у невідновлювані джерела енергії у вибраних країнах сприяють викидам вуглецю і, таким чином, погіршують навколишнє середовище. Тому, автори роботи наголошують на тому, що необхідно спрямувати інвестиції ДПП на відновлювані джерела енергії, де це є більш ефективним [5].

Аналізуючи періодичні видання в яких публікувалися найбільша кількість наукових статей з питань ДПП, варто наголосити на наступних (рис. 3).

Відповідно до зазначеного на рис. 3 найбільша кількість публікації за дослі-

джуваний період була у наступних періодичних виданнях:

- Природа (Nature)- 59 публікацій;
- Журнал охорони здоров'я (Health Service Journal) – 36 публікацій;
- Американський журнал громадського здоров'я (American Journal Of Public Health) – 34 публікації;
- Здоров'я (Health Affairs) – 34 публікації;
- BMJ Clinical Research – 28 публікацій;
- Вакцина (Vaccine) – 26 публікацій;
- BMC Health Services Research – 25 публікацій;
- Plos One – 23 публікації;
- Журнал управління та практики громадського здоров'я (Journal Of Public Health Management And Practice) – 22 публікації.

Вважаємо за доцільне провести детальний аналіз фінансового забезпечення розвитку наукових досліджень з питань ДПП (рис.1.5).

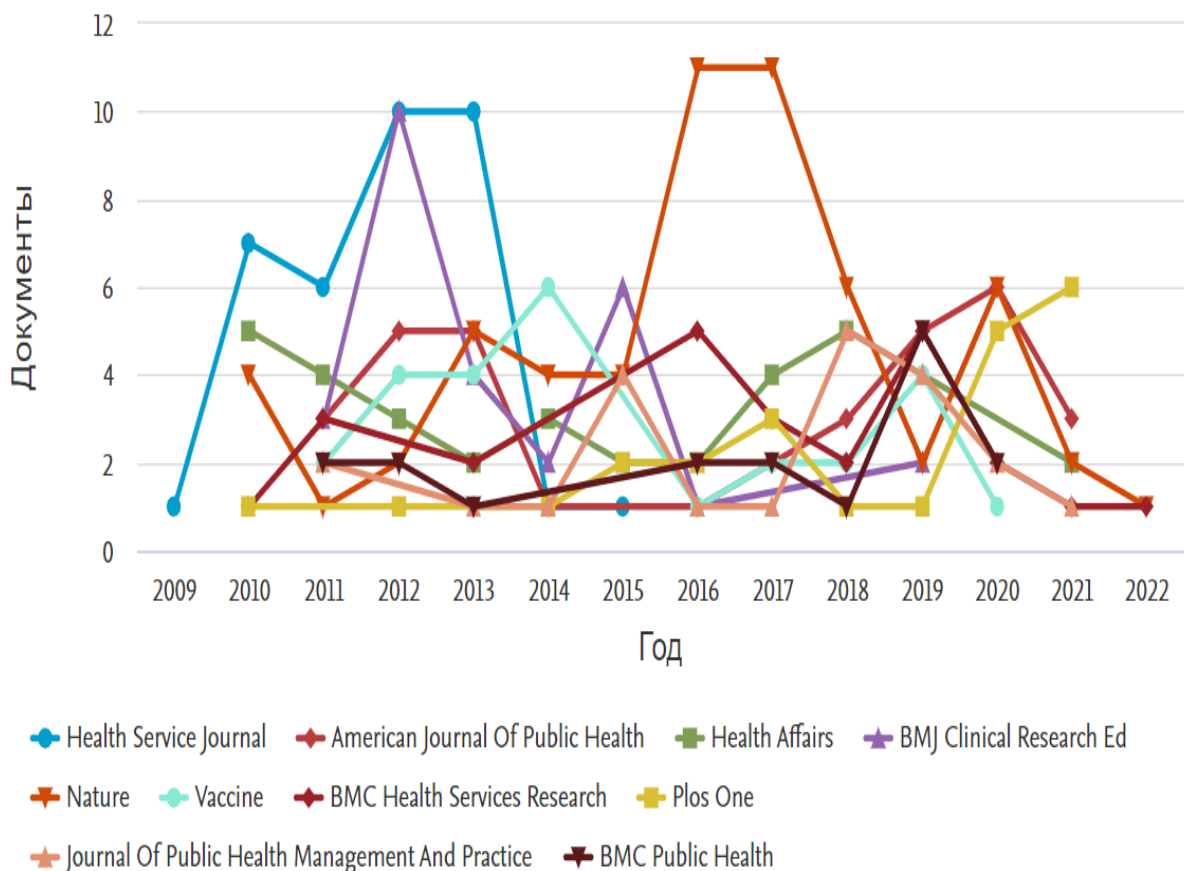


Рис. 3. Динаміка публікаційної активності з проблем ДПП у найбільш пріоритетних виданнях

Відповідно до рис. 4 найбільшими джерелами фінансування наукових публікацій з досліджуваної теми стали:

- Національні інститути здоров'я – 86 статей;
- Міністерство охорони здоров'я та соціальних служб США – 43 статті;
- Фонд Білла і Мелінди Гейтс – 34 статті;
- Сьома рамкова програма – 28 статті;
- Європейська комісія – 26 статей;
- Національний інститут старіння – 21 стаття;
- Медична наукова рада – 20 статей;
- Центри контролю та профілактики захворювань – 19 статей;
- Рада економічних і соціальних досліджень – 17 статей;
- Національний інститут психічного здоров'я – 17 статей;
- Національний інститут алергії та інфекційних захворювань – 16 статей;
- Агентство США з міжнародного розвитку – 16 статей.

Зарубіжні дослідники Stevenson, M., Youde, J. У своїй роботі зазначають, що у

перше десятиліття Фонд Білла і Мелінди Гейтс (BMGF) зосередив значну частину своїх зусиль на створенні транснаціональних державно-приватних партнерств, орієнтованих на розширення доступу країн з низьким рівнем доходу (LIC) до основних технологій охорони здоров'я. Науковці звертають увагу, що критики такого підходу стверджують, що ці зусилля ще більше збагатили і без того прибуткові фірми, які довго ігнорували потреби населення з обмеженою купівельною спроможністю, водночас зменшуючи політичну волю інвестувати в терміново необхідний потенціал державного сектора для виробництва основних технологій охорони здоров'я незалежно від тиску ринку. У статті доведено, що у цьому критичному аналізі не вистачало точок зору тих, хто формував глобальну програму охорони здоров'я. Спираючись на інтерв'ю з вищим персоналом у сфері охорони здоров'я, що були проведені між 2010 та 2012 роками, ця стаття спрямована на усунення цього

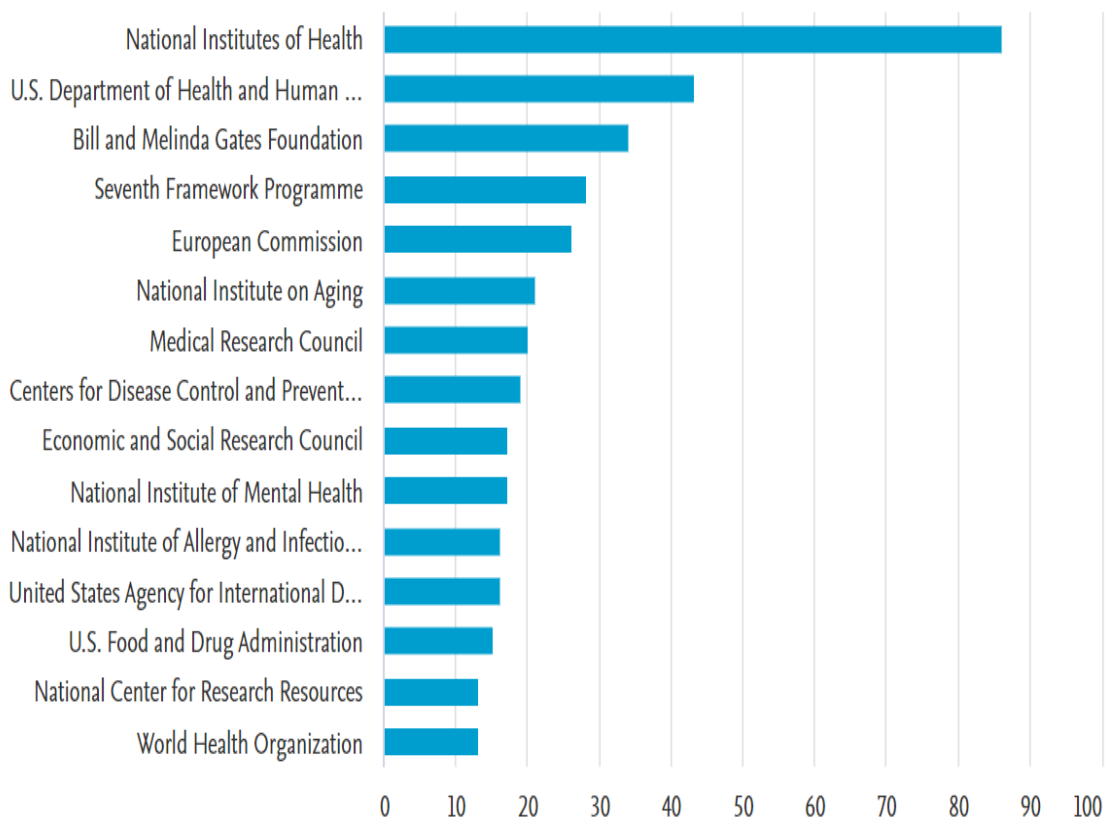


Рис. 4. Джерела фінансування наукових досліджень з проблем ДПП, що були опубліковані в наукометричній базі Scopus

пробілу. Автори стверджують, що рішення глобальної програми охорони здоров'я щодо ДПП було прийнято з переконання, що ні державні установи, ні промисловість не були здатні автономно забезпечити країни з низьким рівнем доступу до основних технологій охорони здоров'я, і що їхні суперечливі мандати вимагали чесного посередника, щоб ініціювати та підтримувати співпрацю між двома секторами. Таким чином, ті, хто інформував його роботу, бачили порівняльну перевагу ДПП в глобальному управлінні охороною здоров'я [8].

Отже, спостерігається тенденція до збільшення обсягів фінансування науки, оскільки належний рівень фінансування є одним із найважливіших аспектів розвитку інноваційної діяльності.

Економічне зростання передових країн світу супроводжується бурхливим розвитком науки та техніки, що забезпечується належним рівнем фінансування науково-технічної сфери. Проведемо аналіз кількості публікацій з досліджуваної теми за країною походження (рис. 5).

Найбільша кількість публікацій за пошуковим запитом «public-private partnership» представлена науковцями зі Сполучених Штатів Америки – 870 статей. Наступною в рейтингу є Великобританія – 259

статей, що в декілька разів менше ніж в США. Вдвічі менше статей ніж у Великої Британії припадає на вчених Швейцарії, що становить 101 статтю. Вчені Канади та Австралії представили по 90 статей. Австралійські вчені представили 75 статей, а французькі – 64. Вчені Нідерландів опублікували 57 робіт, а бельгійські науковці – 51. Також, варто відмітити внесок німецьких та шведських вчених, які опублікували 48 і 39 статей відповідно. Трохи менше публікацій у вчених з Італії – 37 статей, Південної Америки – 34 статті та Іспанії і Китаю – по 32 статті.

Відповідно до представлених даних на рис. 6 найбільшу кількість досліджень опубліковано вченими наступних закладів:

- Центри контролю та профілактики захворювань – 48 статей;
- Національні інститути здоров'я – 42 статті;
- Лондонська школа гігієни та медицини – 40 статей;
- Всесвітня організація охорони здоров'я – 37 статей;
- Вашингтонський університет – 33 статті;
- Каліфорнійський університет, Сан-Франциско – 30 статей;
- Гарвардська медична школа – 27 статей;

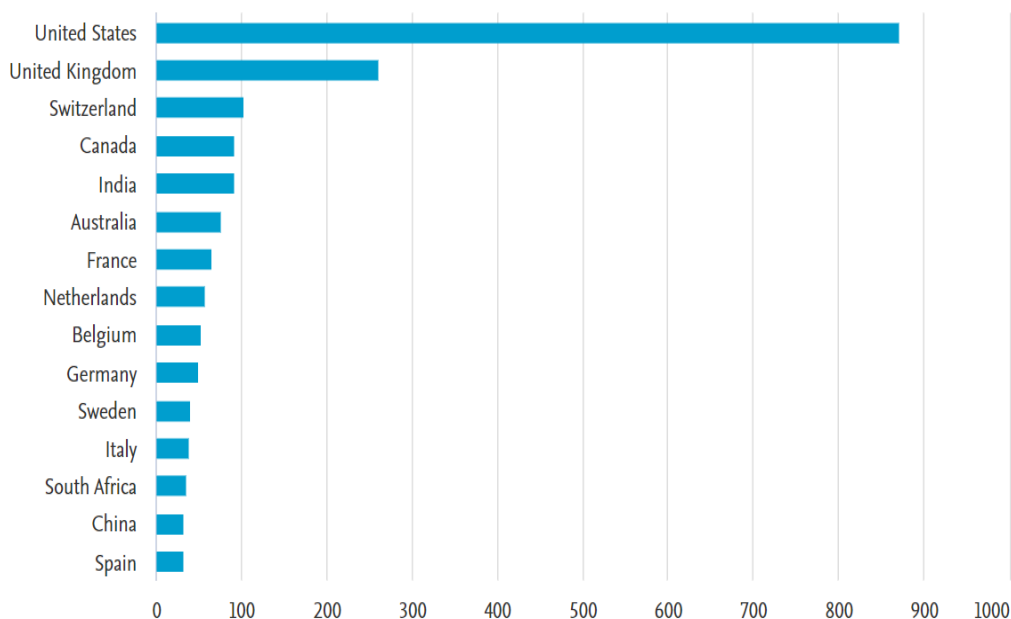


Рис. 5. Градація публікацій з проблем ДПП за країною походження

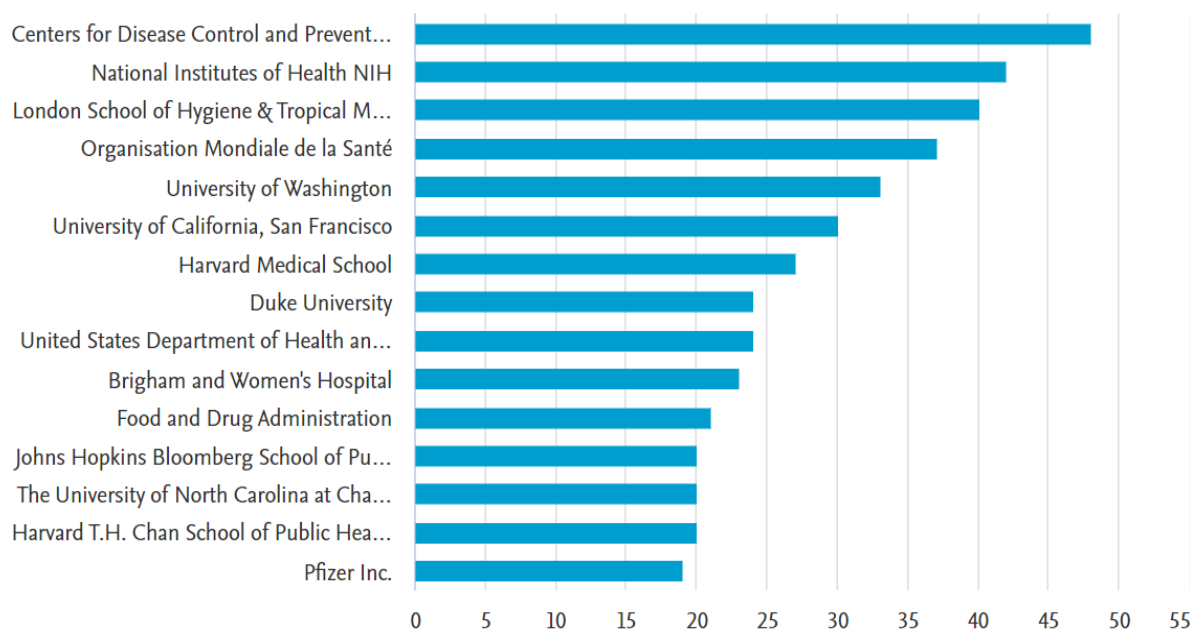


Рис. 6. Градація наукових публікацій з проблем ДПП за приналежність до організацій

- Університет Дьюка – 24 статті;
- Департамент охорони здоров'я та соціальних служб США -24 статті;
- Управління з продовольства і медикаментів – 21 стаття;
- Школа громадського здоров'я Джона Хопкінса Блумберга – 20 статей;
- Університет Північної Кароліни в Чапел-Хілл – 20 статей;
- Гарвардська школа громадського здоров'я – 20 статей.

Висновки і пропозиції. Таким чином, можна дійти висновку, що на сьогодні у світовій науковій практиці спостерігається підвищена увага до питання державно-приватного партнерства. Визначено, що немає однозначного розуміння та трактування сутності поняття «державно-приватне партнерство», незважаючи на значний інтерес не тільки вчених, а й політиків до даного питання. Нами було запропоновано власне розуміння сутності даного поняття, а саме під державно-приватним партнерством ми розуміємо систему співробітництва між державними установами та підприємствами, яка спрямована для досягнення спільних та окремих цілей, та реалізується в довгостроковій перспективі через залучення наявних ресурсів кожного партнера.

Проведено бібліометричний аналіз, який дозволяє визначати напрямки дослідження з необхідним ступенем глибини і деталізації, а також, виявляти закономірності в наукових розробках вчених різних країн світу. Наше дослідження ми провели на основі наукометричної бази Scopus, в якій перша стаття датована 1993 роком. У 2009 році значно почав зростати інтерес науковців до питання ДПП у різних країнах світу. Так, лідерами є вчені з США, які опублікували 870 статей. Найбільша кількість досліджень надійшла від вчених з Центру контролю та профілактики захворювань (48 статей). Варто відмітити, що більша частина всіх досліджень ДПП, а саме 54,7%, зроблена у галузі охорони здоров'я. На таку динаміку великий вплив мало поширення коронавірусної інфекції у 2019 році. Про велику кількість публікацій у галузі охорони здоров'я свідчить той факт, що організації, які фінансують дослідження даної проблематики, працюють у галузі медицини та охорони здоров'я (Національні інститути здоров'я - 86 статей; Міністерство охорони здоров'я та соціальних служб США – 43 статті; Медична наукова рада – 20 статей; Центри контролю та профілактики захворювань – 19 статей; Національний інститут психічного

здоров'я – 17 статей; Національний інститут алергії та інфекційних захворювань – 16 статей). Спостерігається тенденція до збільшення обсягів фінансування науки, оскільки належний рівень фінансування є одним із найважливіших аспектів розвитку інноваційної діяльності.

Список використаної літератури:

1. «Зелена книга» Європейської комісії щодо Державно-приватного партнерства та Закон Співдружності про державні контракти і концесії, COM (2004) 327 final, 30.4.2004.
2. Bauer, U.E., Briss, P.A., Goodman, R.A., Bowman, B.A. Prevention of chronic disease in the 21st century: Elimination of the leading preventable causes of premature death and disability in the USA. *The Lancet* №384(9937). 2014. pp. 45-52.
3. Komura, H., Watanabe, R., Kawashima, H., (...), Honma, T., Mizuguchi, K. A public-private partnership to enrich the development of in silico predictive models for pharmacokinetic and cardiotoxic properties *Drug Discovery Today* 26(5). 2021. pp. 1275-1283.
4. Njau, R.J., Mosha, F.W., De Savigny, D. Case studies in public-private-partnership in health with the focus of enhancing the accessibility of health interventions. *Tanzania journal of health research* №11(4). 2009. c. 235-249.
5. Raza, S.A., Shah, S.H., Yousufi, S.Q. The impact of public-private partnerships Investment in Energy on carbon emissions: evidence from nonparametric causality-in-quantiles. *Environmental Science and Pollution Research*. № 28(18). 2021. pp. 23182-23192.
6. Roehrich, J.K., Lewis, M.A., George, G. Are public-private partnerships a healthy option? A systematic literature review. *Social Science and Medicine* № 113. 2014. pp. 110-119.
7. Seddighi, H., Seddighi, S., Salmani, I., Sharifi Sedeh, M. Public-Private-People Partnerships (4P) for Improving the Response to COVID-19 in Iran. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness* №15(1). 2021. pp. 44-49
8. Stevenson, M., Youde, J. Public-private partnering as a modus operandi: Explaining the Gates Foundation's approach to global health governance. *Global Public Health* 16(3). 2021. pp. 401-414.
9. Thomason, J., Rodney, A. Public-private partnerships for health--what does the evidence say? *Papua and New Guinea medical journal* 52(3-4). 2009. c. 166-178.
10. Освіта.ua. Як опублікувати наукову статтю в Scopus. Освіта.UA. URL: <https://osvita.ua/vnz/69911/>.
11. Повідомлення Комісії Європейських співтовариств Європейському парламенту Раді Європейському економічному та соціальному комітету та Комітету регіонів про державно-приватні партнерства та законодавство Співтовариств щодо державних закупівель та концесій. Брюссель. 15.11.2005. COM(2005)569.final.

Shevchuk O. Bibliometric analysis of scientific research on the problems of public-private partnership

The article considers the phenomenon of public-private partnership. A bibliometric analysis of research on public-private partnership on the basis of international scientometric databases. The dynamics of publishing activity on public-private partnership issues with the help of the Scopus scientometric database is analyzed. It is determined that the beginning of active growth of scientists' attention to the problems of public-private partnership dates back to 2005. A review of the literature on public-private partnerships is provided, reviewing several examples from around the world and documenting lessons learned from different models of public-private partnerships. Emphasis is placed on the qualitative description of public-private partnership at the planning and implementation stages, including the challenges that have arisen. It is determined that the largest number of publications on public-private partnership was recorded in 2014. Although the scope of public-private partnerships has attracted the interest of practitioners and scholars over the past two decades, there have been no attempts to integrate general and health management literature to ensure a holistic view of public-private partnerships. medical care. It has been investigated that a significant number of publications on public-private partnership research over the past few years are related to health, due to the global coronavirus pandemic. The structure of publishing activity on the problems of public-private partnership in the field of scientific knowledge is studied. The dynamics of publishing activity on the problems of public-private partnership in the most priority publications is analyzed. The sources of funding for research

on public-private partnerships, which were published in the Scopus scientometric database, were studied. There is a tendency to increase funding for science, which contributes to the development of innovation. Graduation of publications on public-private partnership issues by country of origin has been carried out. It has been determined that the largest number of publications on the search query «public-private partnership» is represented by scientists from the United States.

Key words: *publications, scientific research, bibliometric analysis, public-private partnership, scientometric base, Scopus.*

УДК 351(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.45>

К. В. Малишев

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри права та правоохоронної діяльності
Державного університету «Житомирська політехніка»

Т. В. Барановська

кандидат економічних наук,
доцент, доцент кафедри національної безпеки,
публічного управління та адміністрування
Державного університету «Житомирська політехніка»

ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ ДО ВИВЧЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ

Для обґрунтування напрямів трансформації правоохоронної системи та визначення пріоритетних напрямів державної політики в зазначеній сфері є потреба в обґрунтуванні змісту її складових. Це дозволить в комплексі підійти до проблем правоохоронної системи та уникнути фрагментарності в прийнятті державно-управлінських рішень. Саме фрагментарність реформування правоохоронної системи та неузгодженість із іншими сферами державного реформування стала причиною низької якості та результативності правоохоронної діяльності. «За роки незалежності ми не мали чіткого уявлення як системно реформувати правоохоронні органи України. Практика була, на жаль, дещо інша.

Правоохоронна система є складним суспільним явищем з одного боку та інструментом реалізації правоохоронної функції держави з іншого, що визначає багатогранність та складність складових даної системи. В науковій літературі та законодавчій базі в більшій мірі дане питання розглядається в контексті власне правоохоронної діяльності. «Логічним є виділення розуміння правоохоронної діяльності у вузькому (професійному) і широкому аспектах. У першому випадку – це правоохоронна діяльність, спрямована на протидію злочинності й іншим правопорушенням. Тобто це спеціалізована діяльність з правової охорони суспільних відносин, якою займаються спеціально утворені для цього органи держави – правоохоронні органи. У широкому розумінні правоохоронна діяльність – це діяльність, за якої спеціально уповноважені суб'єкти забезпечують охорону права від посягань, реалізацію політики держави у цій сфері.

Зважаючи на складність правоохоронної системи та її багатовекторні зв'язки із іншими системами державного управління є потреба в застосування системного підходу до вивчення визначеної проблеми. «Вивчити систему – означає виявити елементи системи, їхні змінні, виділити значення змінних, виділити параметри. З цієї невеликої кількості елементарних компонентів системи, що логічно взаємопов'язані, елемент, зміна, параметр, вхід, вихід, відношення елементів – конструюються будь-які інші більш складні компоненти.

Ключові слова: правоохоронні органи, правоохоронна система, трансформація правоохоронної системи, держава, державне управління правоохоронної системою.

Постановка проблеми. Кожне міністерство самотужки виробляло свої пропозиції щодо реформування правоохоронної системи, яка не завжди узгоджувалася з системою органів, які забезпечували національну безпеку держави». В контексті зазначеного актуалізується пошук

змістовних характеристик та властивостей складових правоохоронної системи, щоб оцінити напрями взаємодії із іншими видами державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Політико-правові аспекти розвитку правоохоронної системи та її

складових представленні в дисертаційних дослідженнях вчених: Кучур А.М., Білас А.І., Циганов О.Г., Гусєва В.О., Коваленко В.П., Медведенко С.В., Білоус О.В., Мамчур Л.О., Фатхутдінов В.Г., Єрмолаєва-Задорожня С.В., Тарасенко О.В., Серединський І.В., Дмитренко С.О., Єрмак О.О., Савчук Д.А. та інших. Питання формування державно-управлінських рішень в сфері правоохоронної системи викладенні в дисертаційних дослідженнях в галузі знань державне управління: Євдокимов В.В., Хробуст О.О., Хоміч Ю.Г.. В контексті нашого дослідження то робота матиме дещо інший вектор, що обумовлено класичним розумінням системи, а точніше його складових: об'єкт, суб'єкт, методологічна дія та зворотній зв'язок.

Мета статті – дослідити особливості підходів які застосовують до трансформації правоохоронної системи.

Виклад основного матеріалу. В аналітичному дослідженні О. Маркєєва, О. Котелянець, О. Їжак вказано, що «актуальність розгляду даного питання обумовлена тим, що в останні роки чітко позначилася недосконалість системи кримінальної юстиції. Її структура не повністю відповідає поставленим завданням по боротьбі зі злочинністю. Правоохоронні органи, створені як механізм переслідувань і репресій, не були трансформовані в інститут захисту і відновлення порушених прав осіб. Існуюча модель правоохоронної системи характеризується високим рівнем корупції та надто низькою довірою з боку населення. Чинна модель системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів стає живильним середовищем для високолатентної корупції і злочинності, джерелом авторитарних тенденцій суспільного розвитку» [5]. Варто зазначити, що дане аналітичне дослідження було оприлюднене в 2011 р. за політичного режиму В. Януковича, коли правоохоронна система використовувалася для цілей президентської свити. Реформування правоохоронної системи після Революції Гідності дозволило вирішити значну кількість проблем, проте ряд проблем залишилися вирішеними, що обумовлено відсутність ґрунтованого теоретичного забезпечення.

«Системний підхід – один із головних напрямків методології спеціального нау-

кового пізнання та соціальної практики, мета і завдання якого полягають у дослідженнях певних об'єктів як складних систем. Системний підхід сприяє формуванню відповідного адекватного формулювання суті досліджуваних проблем у конкретних науках і вибору ефективних шляхів їх вирішення. Методологічна специфіка системного підходу полягає в тому, що метою дослідження є вивчення закономірностей і механізмів утворення складного об'єкта з певних складових. При цьому особлива увага звертається на різноманіття внутрішніх і зовнішніх зв'язків системи, на процес (процедуру) об'єднання основних понять у єдину теоретичну картину, що дає змогу виявити сутність цілісності системи» [4, с. 5].

На думку Лімонової Л.О. [6] застосування системного підходу має базуватися на наступних основних принципах: 1. Принцип багатоплановості полягає у тому, що будь-який об'єкт розглядається у декількох планах, аспектах. Наприклад, як якісна одиниця, що має свої специфічні особливості, як частина своєї макросистеми та інші; 2. Принцип багатомірності полягає у тому, що будь-який складний об'єкт характеризується великою сукупністю властивостей, які об'єднанні в групи (кластери), кожен з яких описує ті чи інші його особливості; 3. Принцип ієрархічності полягає у тому, що вивчення складних об'єктів має базуватися на уявленні про ієрархічність їх структури, а саме на уявленні про розміщення частин або елементів цілого у порядку від вищого до нижчого. Ієрархічну структуру мають не тільки моделі складу систем (системи – підсистеми – елементи), а також властивості якості цих систем та критерії, що використовуються для їх оцінки; 4. Принцип різнопорядковості властивостей полягає у тому, що ієрархічність будови системи та її властивостей породжує закономірності різного порядку. Одні закономірності притаманні усім рівням ієрархії, а саме усій системі. Інші належать тільки деякій групі рівнів, треті притаманні тільки елементам одного рівня, а четверті – тільки для окремих елементів одного рівня; 5. Принцип динамічності полягає у тому, що системний підхід вимагає розглядання досліджу-

ваних об'єктів у їх розвитку та усіх етапах життєвого циклу.

В контексті визначених в науковій літературі основних принципів системного підходу можемо надати характеристику власне правоохоронної системи в контексті можливості застосування теорії систем до її вивчення:

1. Принцип багатоплановості правоохоронної системи. Так, правоохоронну систему можна розглядати як цілісну систему, що направлена на забезпечення виконання правоохоронної функції держави в контексті забезпечення публічних, суспільних та приватних інтересів. Дана система є цілісним організмом та існує автономно. Правоохоронну систему також можна розглядати як об'єкт державного управління, тобто складовою системи вищого рівня. Вданому контексті правоохоронна система також розглядається в контексті національної безпеки, тобто виступає одним із елементів забезпечення відповідного рівня безпеки. Крім того, правоохоронну систему можна розглядати як сукупність елементів або підсистем, зокрема функціонування окремого правоохоронного органу, до діяльності якого теж можна застосувати системний підхід;

2. Принцип багатоманітності правоохоронної системи. Правоохоронна система включає в себе сукупність властивостей, які можна систематизувати за різними групами. Зокрема, усі правоохоронні органи поділяються за: правоохоронні органи загального призначення та правоохоронні органи спеціального призначення. Правоохоронна діяльність може забезпечувати як громадський порядок (Національна поліція) так і відповідну сферу державної безпеки (Служба безпеки України) та запобігання та протидію різним видам злочинів та правопорушенням (Бюро економічної безпеки, Національне антикорупційне бюро);

3. Принцип ієрархічності правоохоронної системи. Даний принцип досить чітко прослідковується про вивченні державного управління правоохоронною системою, зокрема суб'єкти, що формують та реалізують державну політику є ієрархічними елементами вищого рівня, а суб'єкти що реалізують правоохоронну функцію

ієрархічними елементами нижчого рівня. Між даними ієрархічними рівнями існує тісна взаємодія. Крім того, суб'єкти одного рівня можуть взаємодіяти один з одним. Важливою властивістю сучасної правоохоронної системи України є її взаємодія із правоохоронними органами зарубіжних країн та міжнародними поліцейськими організаціями (Інтерпол та Європол). Так, Міністерство внутрішніх справ України є національним центром Інтерполу в Україні. До Європолу були направлені офіцери зв'язку, що є механізмом взаємодії із даною міжнародною поліцейською організацією;

4. Принцип різнопорядковості властивостей правоохоронної системи. Правоохоронна система будучи багаторівневою характеризується різними повноваженнями суб'єктів, так суб'єкти державного управління правоохоронною системою, зокрема Президент України, Кабінет міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України формують відповідні державно-управлінські рішення щодо розвитку та трансформації правоохоронної системи, а власне правоохоронні органи реалізують правоохоронну функцію через слідчі дії, оперативно-розшукову діяльність, процедуру дізнання та інше. Крім того, правоохоронні органи можуть мати різну сферу підпорядкування центральним органам виконавчої влади, зокрема: Національна поліція – Міністерству внутрішніх справ України; Національне антикорупційне бюро України – Кабінету Міністрів України; Служба безпеки України – Президенту України;

5. Принцип динамічності правоохоронної системи. Основною характеристикою правоохоронної системи є те, що вона завжди трансформується в контексті трансформації суспільних відносин. Так, суспільні відносини будучи об'єктом правоохоронної системи є динамічними, що зумовлюється зміною публічних, приватних та суспільних інтересів, в контексті зазначеного змінюється і правоохоронна система. Правоохоронна система має завжди відповідати на запит суспільства, адже направлена на забезпечення державної безпеки, охорони громадського порядку, запобігання та протидії злочи-

нам та правопорушенням. Прикладами можуть слугувати: 1) реформа правоохоронної системи за якої була створення Національна поліція, що відповідало суспільному запиту після подій Революції Гідності; 2) прийняття закону про запобігання корупції, в результаті чого створено Національне антикорупційне бюро України; 3) потреба в боротьбі з економічними злочинами, слугувало створенню. Бюро економічної безпеки як єдиного правоохоронного органу в сфері протидії даному виду злочинів (ліквідовано податкову поліцію та передано окремі повноваження Національної поліції).

Застосування системного підходу до правоохоронної діяльності дозволяє ідентифікувати її загальні тобто системні властивості. Так, загальні властивості правоохоронної системи можна ідентифікувати через класифікацію систем. «Слід зауважити, що всяка класифікація завжди має абсолютну й відносну сторони. Абсолютна сторона означає, що система, віднесена до певного класу систем, має ті ж характеристики, що й інші системи даного класу, і підпорядковується тим же закономірностям. Відносність класифікації полягає в тому, що крім чітко визначеного поділу існують системи, які займають проміжне місце. Відносність означає також те, що система може бути віднесена до однієї чи іншої групи залежно від того, з якої точки зору ми розглядаємо систему, які властивості системи нас цікавлять при аналізі, які проблеми ми вирішуємо за допомогою даної системи. Утім всяка класифікація завжди є відносною, служить певним цілям, в кожний з класів систем входить безліч різноманітних систем, які відрізняються великою сукупністю характеристик» [7].

Аналізуючи наукову літературу з проблем системного підходу та систем ([7], [1], [2], [3]) можна визначити наступні види систем: 1) за змістом реальні (матеріальні) та абстрактні (концептуальні, ідеальні); 2) в залежності взаємодії із зовнішнім середовищем: закриті та відкриті; 3) залежно від структури: прості, складні; 4) за ступенем невизначеності передбачення майбутніх станів: детерміновані, стохастичні і невизначені системи;

5) за ступнем організованості: організовані та неорганізовані; 6) за функціями: спеціальні, багатофункціональні і універсальні; 7) за ступенем мінливості властивостей: динамічні і статичні системи; 8) за суб'єктом управління: централізовані та децентралізовані; 9) в залежності від системи управління: керовані ззовні та керовані з середини; 10) за місцем в системі управління: керована та керуюча.

Застосовуючи зазначену класифікацію до правоохоронної системи в контексті її різного прояву, отримано наступну матрицю (табл. 1.1).

Підводячи підсумок класифікації систем та місця в ній правоохоронної системи можна охарактеризувати наступні системні властивості досліджуваного об'єкту:

1) правоохоронна система є реальною соціальною системою, а її моделювання для наукових цілей дозволяє сформувати інформаційну модель правоохоронної системи, що є абстрактною системою;

2) правоохоронна система може бути як відкритою, за умови демократичного політичного режиму так і закритою, що характерно для країн авторитарного політичного режиму. Правоохоронна система України в повній мірі бактеризується як відкрита система, адже взаємодіє із громадянським суспільством в середині держави та правоохоронними системами інших держави та міжнародними поліцейськими організаціями за межами країни;

3) правоохоронна система є складною системою, адже включає сукупність різнопланових та різносторонніх елементів та їх поєднання в ієрархічній структурі. Так, в загальній системі державного управління правоохоронна система знаходить в певному ієрархічному рівні, а її суб'єкти можуть мати різне призначення в залежності від властивостей об'єкту, що відображає певний вид суспільних відносин;

4) складність правоохоронної системи визначає, що їй властиві: детермінованість щодо діяльності правоохоронного органу; стохастичність щодо функціонування правоохоронної системи в цілому; невизначеність щодо функціонування в особливих умовах;

5) правоохоронна система є організована, адже визначається діючим в Україні

Місце правоохоронної системи в класифікації систем

1. За змістом реальні		
<i>Реальні</i>	<i>Абстрактні</i>	
Правоохоронна система держави	Інформаційна модель правоохоронної системи в науці	
2. В залежності взаємодії із зовнішнім середовищем		
<i>Закриті</i>	<i>Відкриті</i>	
Правоохоронна система країни авторитарного політичного режиму	Правоохоронна система країни демократичного політичного режиму	
3. Залежно від структури		
<i>Прості</i>	<i>Складні</i>	
X	Правоохоронна система є складною соціальною системою	
4. За ступенем невизначеності передбачення майбутніх станів		
<i>Детерміновані</i>	<i>Стохастичні</i>	<i>Невизначені</i>
Діяльність правоохоронного органу	Функціонування правоохоронної системи	Функціонування в особливих умовах
5. За ступнем організованості		
<i>Організовані</i>	<i>Неорганізовані</i>	
Правоохоронна система функціонує в межах діючого законодавства	X	
6. За функціями		
<i>Спеціальні</i>	<i>Багатофункціональні</i>	<i>Універсальні</i>
Правоохоронні органи спеціального призначення (Бюро економічної безпеки, Національне антикорупційне бюро України)	Правоохоронна система держави	Правоохоронні органи загального призначення (Національна поліція)
7. За ступенем мінливості властивостей		
<i>Динамічні</i>	<i>Статичні</i>	
Правоохоронна система держави	Правоохоронний орган	
8. За суб'єктом управління		
<i>Централізовані</i>	<i>Децентралізовані</i>	
Діяльність правоохоронного органу є централізованою, адже є чітке підпорядкування	Правоохоронна система є децентралізованою, адже правоохоронні органи можуть мати різне підпорядкування	
9. В залежності від системи управління		
<i>Керовані ззовні</i>	<i>Керовані з середини</i>	
Відносно правоохоронних органів	Правоохоронна системи в системі державного управління	
10. За місцем в системі управління		
<i>Керовані</i>	<i>Керуючі</i>	
Правоохоронна систем керована відносно системи державного управління	Керуюча відносно суб'єктів, що формують і реалізують державну політику	

законодавством та направлена на задоволення публічних, суспільних та приватних інтересів, які формалізовані в системі права;

6) правоохоронна система характеризуються сукупністю функцій, проте її складна структура дозволяє видіти наступні властивості: виконання спеціальних функцій правоохоронними органами спеціального призначення (Бюро економічної безпеки, Національне антикорупційне бюро

України, Державне бюро розслідувань); правоохоронна система держави в цілому є багатофункціональною; виконання універсальних функцій правоохоронними органами загального призначення (Національна поліція, Служба безпеки України);

7) багатофункціональність правоохоронної системи передбачає, що її властива як динамічність та статичність, зокрема динамічність якщо мова йде про правоохоронну систему держави в цілому та

статичність коли мова йде про функціонування правоохоронного органу;

8) зважаючи що правоохоронна система є соціальною складною системою вона має бути в системі управління соціальними процесами. В контексті зазначеного їй характерне як централізоване так і децентралізоване управління. Діяльність правоохоронного органу є централізованою, адже є чітке підпорядкування, зокрема певний правоохоронний орган підпорядковується відповідному суб'єкту – центральному органу виконавчої влади, що реалізує політику в сфері правоохоронної діяльності. В цілому ж правоохоронна система є децентралізованою, адже правоохоронні органи можуть мати різне підпорядкування: Національна поліція – Міністерству внутрішніх справ України; Національне антикорупційне бюро України – Кабінету Міністрів України; Служба безпеки України – Президенту України;

9) попередня властивість дозволяє виділити системи управління, зокрема: керовані ззовні - відносно правоохоронних органів; керовані з середини - правоохоронна системи в системі державного управління;

10) будучи інтегрованою в загальну систему державного управління, правоохоронну систему в цілому та її окремі елементи можна характеризувати як керовану підсистему - правоохоронна систем керована відносно системи державного управління; керуючи підсистему - керуюча відносно суб'єктів, що формують і реалізують державну політику. Це також, характеризує правоохоронну систему як складу, соціальну, динамічну систему.

Зазначенні властивості вказують на необхідність застосування комплексного підходу до формування та реалізації державної політики в сфері трансформації правоохоронної діяльності, що має врахувати:

по-перше, складність об'єкту даної системи – суспільні відносини в контексті публічних, суспільних та приватних інтересів;

по-друге, багатофункціональну та ієрархічну структуру суб'єктів формування та реалізації державної політики та

виконання правоохоронної функції;

по-третє, налагодження динамічного, багатофункціонального, організовано зв'язку між суб'єктами та об'єктом правоохоронної системи – методологічні дія.

Розробка комплексного підходу можлива за умови ідентифікації специфіки елементів правоохоронної системи. Зважаючи на складність правоохоронної системи як соціальної системи, що інтегрована в загальну систему державного управління, адже направлена на забезпечення виконання безпекових функцій держави, пропонуємо визначити її елементи за наступними складовими:

- об'єкт правоохоронної системи – виступають суспільні відносини, які пов'язанні із реалізацією публічних, суспільних та приватних інтересів, та є врегульовані системою права, зокрема щодо встановлення меж таких відносин (законні та протизаконні);

- суб'єкт правоохоронних відносин – виступають центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику в досліджуваній сфері, органи місцевого самоврядування та правоохоронні органи, які реалізують правоохоронну функцію держави;

- методологічні дія – виступає власне правоохоронна діяльність, яка через відповідні дії чинить вплив на об'єкт правоохоронної системи;

- зворотній зв'язок – відбувається трансформація взаємодії між об'єктом та суб'єктами правоохоронної системи, що обумовлено станом об'єкту та вимогами громадянського суспільства.

Реалізація зворотного зв'язку відбувається через суб'єкти, що реалізують державну політику – органи центральної виконавчої влади.

Візуалізація правоохоронної системи в контексті зазначених складових представлено на рис. 1.1

Представлена інформаційна модель візуалізації правоохоронної системи вказує на її наступні характеристики як об'єкту державної політики:

Суб'єкт правоохоронної системи. Суб'єктів правоохоронної системи пропонуємо групувати наступним чином:

1) суб'єкти реалізації державної полі-

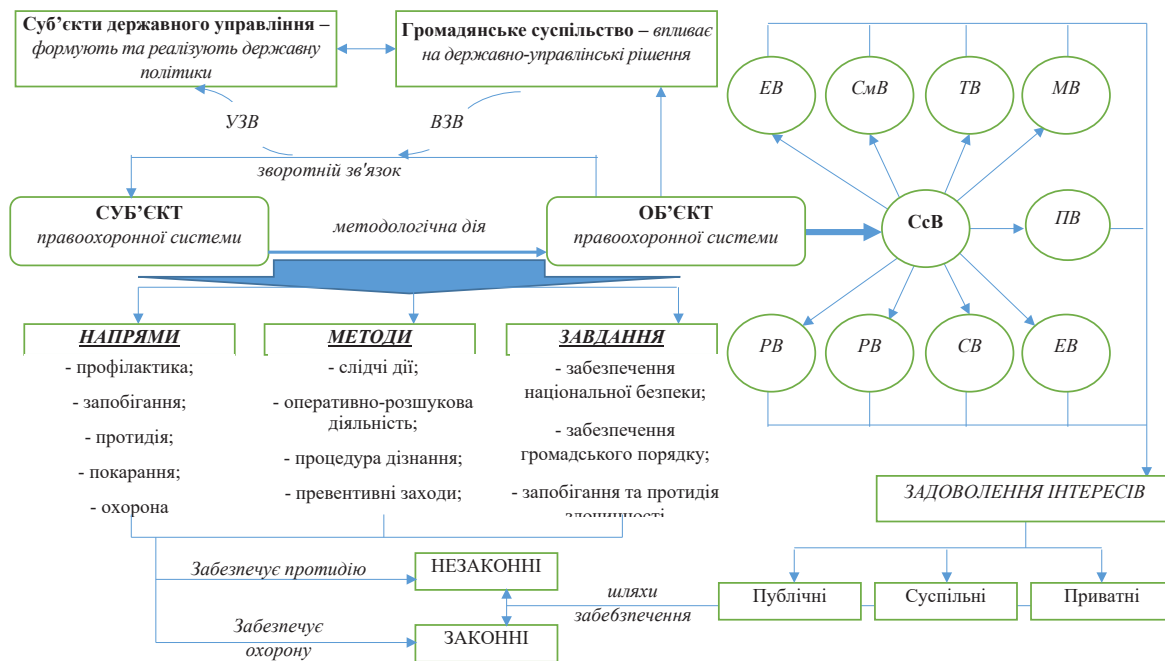


Рис. 1.1. Візуалізація складових правоохоронної системи

Умовні позначення: ОПС – об’єкт правоохоронної системи; СсВ – суспільні відносини; СВ – соціальні відносини; ЕВ - економічні відносини; ПВ - політичні відносини; МВ – міжнародні відносини; ТВ – трудові відносини; СМВ – сімейні відносини; РВ – релігійні відносини; ЕВ – етнічні відносини

тики в сфері трансформації правоохоронної діяльності, які виступають керуючою підсистемою правоохоронної системи. До них належать центральні органи виконавчої влади, зокрема Офіс президента України; Кабінет Міністрів України; Міністерство внутрішніх справ. Зазначенні суб’єкти є органами державного управління на які покладається реалізація державної політики та оперативне і тактичне управління правоохоронною системою через відповідні механізми впливу на правоохоронні органи, що знаходяться у відповідному підпорядкуванні;

2) суб’єкти реалізації державної політики в сферах, що формують відповідне забезпечення правоохоронної системи держави. Правоохоронна система знаходить в загальній системі державного управління та реалізації державних функцій, а отже є залежною від інших сфер управління, які формують складові забезпечення реалізації правоохоронної функції. До даних суб’єктів належать: в частині фінансового забезпечення – Міністерство фінансів України; в частині правового забезпечення – Міністерство юстиції України; в частині інформаційного

забезпечення - Міністерство культури та інформаційної політики України та Міністерство цифрової трансформації України; в частині кадрового забезпечення – Міністерство освіти і науки України; в частині соціального забезпечення - Міністерство соціальної політики України; в частині медичного забезпечення – Міністерство охорони здоров’я України; в частині забезпечення міжнародної співпраці - Міністерство закордонних справ України. Зазначене вказує, що державна політика в сфері трансформації правоохоронної системи має бути інтегрована в загальну систему державного управління;

3) правоохоронні органи, як поділяються на: правоохоронні органи загального призначення (Національна поліція, Служба безпеки України) та спеціального призначення (Бюро економічної безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Державна прикордонна служба). Правоохоронні органи забезпечують реалізацію правоохоронної функції держави.

Об'єкт правоохоронної системи.

Об'єктами правоохоронної системи виступають суспільні відносини, які згруповані наступним чином: соціальні відносини; економічні відносини; політичні відносини; міжнародні відносини; трудові відносини; сімейні відносини; релігійні відносини; етнічні відносини. Зазначенні відносини обумовленні потребою задоволення інтересів відповідних соціальних одиниць та груп. В залежності від суб'єктів суспільних відносин інтереси можуть бути: публічні (інтереси держави), суспільні (інтереси суспільства або певний соціальних груп), приватні (інтереси окремої особи). Досягнення інтересів може відбуватися законним або незаконним шляхом. Законні шляхи – це шляхи досягнення інтересів, які були формалізовані в системі права та визначення напрямів їх задоволення. Незаконними шляхами є інтереси, які не були формалізовані в системі права через їх протиріччя, загрозу суспільству та можливість чинити вплив на соціальний консенсус.

Методологічна дія – реалізація правоохоронної діяльності, тобто здійснення впливу суб'єкту на об'єкт, що полягає в охоронні формалізованих інтересів держави, суспільства та громадянина. Методологічна дія направлена на забезпечення протидії незаконним шляхам досягнення інтересів та охорону законних шляхів досягнення інтересу. Основними напрямками методологічної дії є наступні: профілактика, запобігання, протидія, покарання, охорона, пеналізація / депеналізація. Методами правоохоронної діяльності є наступні: слідчі дії, оперативно-розшукова діяльність, процедура дізнання, превентивні заходи, заходи безпеки, правові заходи. Зазначенні напрямки та методи правоохоронної діяльності направлені на виконання завдань: забезпечення національної безпеки; забезпечення громадського порядку; запобігання та протидія злочинності.

Зворотній зв'язок – полягає в необхідності трансформації діяльності суб'єктів в залежності від зміни середовища функціонування об'єкту системи та власне його трансформації.. Реалізація зворотного зв'язку в правоохоронній системі забезпечується через суб'єктів форму-

вання та реалізації державної політики в сфері трансформації під впливом громадського суспільства. Тобто, політика в досліджуваній сфері як і в будь-якій іншій сфері суспільного життя має відповідати суспільним запитам. Варто відмітити, що найбільш ефективнішим механізм громадянського суспільства є в країнах з демократичним політичним режимом, в той час як авторитарні політичні режими у більшій мірі відповідають затвердженій диктаторській ідеології.

Висновки і пропозиції.

Таким чином, застосування системного підходу дозволяє в комплексі підійти до правоохоронної системи як об'єкту державної політики, та виявити їх ключові властивості, які визначає напрями політики та пріоритетні механізми. Обґрунтовано відповідність правоохоронної системи ключовим характеристикам (принципам) системного підходу: багатоплановості, багатоманітності, ієрархічності, різнопорядковості, динамічності. В результаті дослідження були ідентифіковані системні властивості правоохоронної системи, сформовані на основі загальної класифікації систем. Правоохоронну систему та її окремі елементи було імплементовано в загальну класифікацію систем, в результаті чого стала можливою візуалізації інформаційної моделі правоохоронної системи, що включає наступні елементи: суб'єкт, об'єкт, методологічна дія, зворотній зв'язок. Надано характеристику кожній складовій контексті визначення ключових напрямів державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи.

Список використаної літератури:

1. Гейер Е. С. Класифікація систем та моделей бухгалтерського обліку. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/7443/1/%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%A1%D0%98%D0%A4%D0%86%D0%9A%D0%90%D0%A6%D0%86%D0%AF%20%D0%A1%D0%98%D0%A1%D0%A2%D0%95%D0%9C%20%D0%A2%D0%90%20%D0%9C%D0%9E%D0%94%D0%95%D0%9B%D0%95%D0%99%20%D0%B1%D1%83%D1%85%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%>

- D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%9E%D0%91%D0%9-V%D0%86%D0%9A%D0%A3.pdf
 2. Калянов Г.Н. CASE - структурний системний аналіз. М.:Лори 1996. С. 242.
 3. Катренко А.В. Системний аналіз об'єктів та процесів комп'ютеризації. Навчальний посібник. Львів. Новий світ-2000. 2003. С. 424
 4. Кустовська О. В. Методологія системного підходу та наукових досліджень: Курс лекцій. – Тернопіль: Економічна думка, 2005. С.124
 5. Маркєєва О., Котелянець О., Їжак О. Український досвід реформування кримінального правосуддя та правоохоронних органів: аналітична доповідь – К.: НІСД, 2011. С.44
 6. Системний підхід як методологічна основа дослідження, аналізу та моделювання соціально – економічних систем. URL: https://dl.nure.ua/pluginfile.php/1168/mod_resource/content/1/01.pdf
 7. Сорока К.О. Основи теорії систем і системного аналізу: Навч. Посібник. ХНАМГ: 2004. С.291
-

Malyshev K., Baranovska T. Study of a systematic approach to studying the transformation of the law enforcement system

In order to substantiate the directions of transformation of the law enforcement system and to determine the priority directions of state policy in the specified area, there is a need to substantiate the content of its components. This will enable a complex approach to the problems of the law enforcement system and avoid fragmentation in the adoption of state-management decisions. It is the fragmentation of law enforcement system reform and inconsistency with other areas of state reform that has caused the low quality and effectiveness of law enforcement activities. "During the years of independence, we did not have a clear idea of how to systematically reform Ukraine's law enforcement agencies. Practice was, unfortunately, somewhat different.

The law enforcement system is a complex social phenomenon on the one hand and a tool for implementing the law enforcement function of the state on the other, which determines the multifacetedness and complexity of the components of this system. In the scientific literature and legislative framework, this issue is considered to a greater extent in the context of actual law enforcement activities. "It is logical to distinguish the understanding of law enforcement activities in narrow (professional) and broad aspects. In the first case, it is a law enforcement activity aimed at combating crime and other offenses. That is, it is a specialized activity for the legal protection of social relations, which is carried out by specially formed state bodies - law enforcement agencies. In a broad sense, law enforcement activity is an activity in which specially authorized subjects ensure the protection of rights from encroachment, the implementation of state policy in this area.

Given the complexity of the law enforcement system and its multi-vector connections with other systems of state administration, there is a need to apply a systemic approach to the study of a given problem. "To study the system means to identify the elements of the system, their variables, to highlight the values of the variables, to highlight the parameters. From this small number of elementary components of the system, which are logically interconnected, element, change, parameter, input, output, relationship of elements - any other more complex components are constructed.

Key words: law enforcement agencies, law enforcement system, transformation of the law enforcement system, state, state management of the law enforcement system.

УДК 328.184 351 316.77

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.46>**Л. В. Сергієнко**

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування,
Державний університет «Житомирська політехніка»

РОЗВИТОК ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

Дослідження понять урбанізаційних процесів з позиції державного управління безпекою урбанізованих територій характеризує сучасні тенденції розвитку соціально-економічних, політико-правових, екологічних та інших складових суспільних відносин. В статті визначено напрямки дослідження поняття «урбанізація» в світовій та вітчизняній літературі: урбанізація як соціально-економічне явище, урбанізація як історичний процес, урбанізація як демографічний міграційний процес, урбанізація як процес становлення міста, урбанізація як штучний (не природний) процес, урбанізація як глобальний багатосторонній процес, урбанізація як збільшення значення міст та міського населення. Проаналізовано існуючі підходи до формування дефініції урбанізації. Розглянуті підходи до вивчення урбанізації вказують на її багатоаспектність та важливість з позиції дослідження суспільних відносин з одного боку та забезпечення їх безпеки та безпеки життєдіяльності людини з іншого. Сформовано комплексний підхід щодо трактування поняття «урбанізація». При розробці підходу враховувались властивості, наслідки, прояви урбанізації в різних видах суспільних відносин. Запропонований підхід дозволить охарактеризувати напрями забезпечення безпеки урбанізованих територій. запропоновано власний підхід до розуміння суміжних понять: субурбанізація, рурбанізація, джентрифікація, хибна урбанізація, деурбанізація, агломерація, мегаполіс, місто, конурбація. Визначено характеристики урбанізації як об'єкту дослідження в науках державного управління. Сформовано визначення поняття урбанізація: суспільне явище, яке проявляється в демографічних змінах, як в певній країні так і світі в цілому через зростання міського населення та збільшення ролі міст, що обумовлено мотивами, на які впливають сукупність економічних, соціальних, природних, політичних та інших факторів, в результаті чого відбуваються просторові трансформації та структурні зміни в середовищах суспільних відносин та життєдіяльності людини, що можуть становити загрозу безпеці або виступати засобами її забезпечення. Також сформовано визначення понять урбанізована територія, безпека урбанізованих територій та державна політика забезпечення безпеки урбанізованих територій.

Ключові слова: урбанізація, урбанізована територія, безпека, місто, державне управління.

Постановка проблеми. Урбанізація є процесом, що охопив увесь світ. Сьогодні дане поняття характеризує сучасні тенденції розвитку соціально-економічних, політико-правових, екологічних та інших складових суспільних відносин. Наукове дослідження проблем державної політики забезпечення безпеки урбанізованих територій вимагає уточнення змісту та розмежування окремих понять та категорій. Уточнення понятійно-категоріального апарату у сфері дослідження полягатиме у розмежуванні категорій з метою наступ-

ної ідентифікації складових політики та визначення проблем, що потребують державно-управлінського вирішення.

Урбанізація є складним соціальним явищем, що досліджується вченими різних галузей знань вже декілька десятиліть, що підтверджує бібліометричний аналіз наукових праць, які розміщені в міжнародній базі даних SCOPUS (перша праця датується 1946 р.). Відповідно вченими за понад 70 років представлено вагомий результати щодо дослідження даного явища та його змістовних характеристик. Зміст урбанізації може бути представле-

ний багатопрофільним значенням, що обумовлено міждисциплінарністю даного явища, яка знову ж таки представлена в результаті аналізу дисертаційних досліджень вітчизняних вчених та вивчення даного явища в працях вітчизняних та зарубіжних вчених, які публікувалися у виданнях, включених до міжнародної бази даних SCOPUS.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багатоаспектність поняття «урбанізації» досліджено в працях Колтун В.С., Бабінець О.П. [9]. Дослідженню урбанізації як соціально-економічного явища присвячені праці А.Є. Буряченко [4]. Його праці присвячені впливу урбанізація на економічний розвиток. В свою чергу Т.Б. Заставецький [8] вказує, дійсно економічний розвиток пов'язаний з процесами урбанізації, але не можливо встановити, які саме економічні фактори впливають на процес урбанізації. J. Vernon Henderson [20] визначає урбанізацію як еволюційний процес, що полягає в переході від сільського господарства до промисловості. В наукових дослідженнях С. Tacoli, G. Mc Granahan, D. Satterthwaite [18] досліджується урбанізація як міграційний процес переселення із сільських до міських територій. Схожі висновки знаходимо в працях Г.Ю. Бакуліної [2]. Вчені І.В. Гукалова та Н.В. Омельченко дослідження урбанізації розглядають в контексті зростання ролі міст у житті суспільства, а також формування мережі зв'язків як наслідок процесів урбанізації [6]. В статті проаналізовано розвиток поняття урбанізації в контексті державного управління безпекою.

Метою статті є дослідження понятійного апарату державного управління безпекою урбанізованих територій.

Виклад основного матеріалу. Понятійно-категоріальний апарат в цілому, та однозначність трактування термінів зокрема, відіграють важливу роль в процесі наукового дослідження, адже це сприяє підвищенню якості результатів наукового пізнання. Це є важливим, з огляду на складність системи державного управління порівняно з іншими управлінськими системами. На думку, Ю. Сурміна [14] «термінологічний апарат дер-

жавного управління перебуває в процесі становлення», та як аргументує дослідник: «термінологічний апарат будь-якої сфери діяльності у своєму розвитку звичайно проходить три етапи: виникнення основних базових термінів; формування всього комплексу термінів і систематизації термінів у деякий цілісний і несуперечливий термінологічний ансамбль, тобто створення термінологічної системи. Через «молодість» державного управління як галузі наукових досліджень термінологічний розвиток, імовірно за все, перебуває на другому етапі. Ознакою цього є поява різного роду словників і енциклопедій, що з більшим або меншим ступенем адекватності представляють понятійний простір державного управління. Користь від них безумовна, оскільки відбувається не тільки введення понять у сферу уваги наукового співтовариства, але і їх уточнення і наступна інституціоналізація, перетворення в деяку норму, національний стандарт».

Вивчаючи наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених на предмет дефініції категорії «урбанізація» можна визначити наступні змістовні напрями:

– *урбанізація як соціально-економічне явище.* Вчений А.Є. Буряченко [4] вказує на необхідність дослідження урбанізації з позиції соціального, демографічного та фінансового підходів. Пропонує, розглянути урбанізацію у: вузькому значенні як збільшення міст і міського населення; широкому – як багатогранний соціально-економічний процес, що має неабиякий вплив на суспільні відносини При чому автор наголошує, що урбанізація має тісний зв'язок із макроекономічними показниками та є чинником економічного росту. Такий підхід є цілком логічним, проте варто встановити, що є першочерговим - економічне зростання, яке призводить до скупчення населення в місцях з попитом на робочу силу, чи все ж таки урбанізація через збільшення споживання визначає економічний розвиток. Вітчизняний дослідник Т.Б. Заставецький [8] вказує, що урбанізація являє собою статичне явище, що відповідає певному періоду економіки. Даний підхід є можливим, якщо характеризувати в загальному

економічний розвиток, але в той же час, встановити лише за економічними факторами процес урбанізації не можливо. Крім того, даний процес є постійним, але може характеризуватися більшим чи меншим рівнем активності, що залежить як від економічних, так і сукупності інших факторів, зокрема: природних, соціальних, політичних та інших. Аверкіна М.Ф. вказує, що «урбанізація як соціально-економічне явище характеризується значним зростанням міст, міського населення, поширення міського способу життя на все суспільство» [1]. Тобто автор в більшій мірі характеризує процесуальну сторону урбанізації, а саме становлення міста. Даний підхід є досить вузьким та не характеризує ні змісту, ні властивостей урбанізації. По-перше, урбанізація це комплексне явище, і в жодному випадку не може характеризувати лише становлені міста. По-друге, ряд міст утворилися історично (особливо міста, що мають давню історію) і даний процес був пов'язаний із сукупністю факторів природного, безпекового та політичного характеру. По-третє, місто це не лише певні особливості життя населення, це ще й сукупність функцій, які виконують міста для країни та світу.

– *урбанізація як історичний процес.* Вітчизняний вчений Т.Б. Заставецький [8] вказує на необхідність дослідження урбанізації як певного історичного процесу, який має еволюційний характер та проходить ряд стадій. Такий підхід є цілком логічним, вивчаючи дане явище істориками. Проте, вивчення урбанізації як явища, що еволюціонує має ряд дискусійних положень, зокрема, кожне суспільне явище залежить від сукупності факторів, які можуть призвести до його трансформації, такими факторами зокрема є: політичні, воєнні, природні, економічні та соціальні. Салій І.М. вказує, що «урбанізація – це історичний процес виникнення, збільшення кількості міст і концентрації у них людського та економічного потенціалу, що зумовлює підвищення їх значення у розвитку суспільства» [13]. Даний підхід до сутності урбанізації характеризує її з декількох важливих позицій: по-перше, процесний - збільшення міського населення у порівнянні з сільським;

по-друге, функціональний – збільшення ролі та значення міст в суспільному розвитку; по-третє, властивості – підвищення рівня економічного потенціалу міст. Кушніренко М. [11] вказує, що урбанізація це єдиний соціально історичний процес розвитку людства, що характеризується формуванням мегаполісів (поєднань кількох агломерацій у єдиний простір) – центрів постіндустріального суспільства. Даний підхід має право на існування, проте урбанізація - це не лише процес формування міст, але й комплексне явище, яке характеризується сукупністю факторів та властивостей. Зарубіжні вчені Hussain M., Imityaz I. вважають, що урбанізація є багатоаспектним явищем, що характерне для сучасного етапу еволюції людства. Так, вчені пропонують наступне тлумачення урбанізації: «цей феномен, зважаючи на його складність, має характеризуватися з демографічного, економічного, соціального, морфологічного та функціонального аспектів. На його думку, урбанізовані спільноти, у яких проживає більшість населення, об'єднуючись у міста й містечка, є новим фундаментальним кроком людської еволюції» [21]. Дійсно, урбанізація як глобальний та характерний для більшості країн процес є певним етапом еволюції людства. Даний процес як з позиції процесу, так і з позиції функціонування урбанізованих територій характеризується сукупністю властивостей, які мають бути вивчені з різних сторін.

– *урбанізація як демографічний міграційний процес.* Британські вчені С. Tacoli, G. Mc Granahan, D. Satterthwaite [18] вивчали урбанізацію з позиції демографії та міграції населення із сільських до міських територій, тобто збільшення частки міського населення у порівнянні із сільським. Вчені вважають, що основним мотивом такої міграції є економічний, і як приклад наводять взаємозв'язок між урбанізацією та економічним зростанням. Характеризуючи урбанізацію як певний процес можна погодитися із вченими. Проте такий підхід характеризує урбанізацію лише як потоки населення і в жодному разі не визначає особливості функціонування урбанізованих територій. Досить ґрунтовний підхід міститься в дослідженні американського

вченого J. Vernon Henderson [20], який пропонує визначати зміст урбанізації як результат переходу країн від сільського господарства до промисловості, що пов'язано із технологічними досягненнями, та характеризуються міграцією населення із сільських до міських територій. Вітчизняна дослідниця Г.Ю. Бакуліна з даного приводу зазначає, що «урбанізація – це зростання міст унаслідок переміщення населення із сільських районів у пошуках кращої роботи та кращих умов для життя» [2]. Дане визначення в більшій мірі характеризує мотиви людини щодо соціального, економічного, морального зростання, в той же час не визначає факторів, які призводять до привабливості міст. Зарубіжний вчений Anthopoulos L. Ed. вказує, що «урбанізація – термін, що позначає природний або механічний приріст населення в міських районах, розширення міських територій або перетворення переважно сільських особливостей місцевості в міські» [17]. Такий підхід в більшій мірі характеризує процесну сторону урбанізації, не визначаючи її властивості та наслідки для суспільних відносин. В даному напрямку урбанізацію також досліджували Pandey B., Reba M., Joshi P.K., Seto K.C.: «урбанізацію досліджують як демографічний процес (збільшення частки міського населення від загальної кількості населення) і опускали просторові, економічні, соціальні та культурні зміни, які супроводжуються урбанізацією» [24]. Варто зауважити, що автори наполягають на вивченні багатоаспектного підходу до урбанізації.

– *урбанізація як процес становлення міста, що визначається специфікою життя населення.* Вітчизняний дослідник Гончар О.М. визначає зміст урбанізації наступним чином: «пропонуємо визначати урбанізацію в економічному сенсі як процес кількісних та якісних (структурних) змін в економіці, що змушує оточуюче середовище пристосовуватись до змін і проявляється у зростанні ролі міських поселень, зростанні частки індустріальних підприємств та підприємств сфери послуг, розширенні меж міст, поширенні міського способу життя, прагненні до підвищення життєвих стандартів, міграції, зміні еко-

логічного стану та ін.» [5]. Даний підхід досить чітко характеризує процес урбанізації як за містом, так і властивостями, проте в своїй суті має лише економічний чинник, в то же час оминаючи соціальні, географічні, природні та політичні. Вчені І.В. Гукалова та Н.В. Омельченко пропонують під урбанізацією розуміти «усебічний процес підвищення значимості міст у житті суспільства, результатом якого є відносне збільшення міського населення і формування ієрархічної системи міських поселень як центрів поширення міських умов життя населення і міської культури в конкретних суспільно-географічних умовах» [6]. Даний підхід є більш ширшим, ніж попередня дефініція, проте також не визначає функції міста та не враховує той факт, що спосіб життя населення в містах може значно відрізнятись в різних соціальних групах, крім того частина населення може проживати на сільських територіях, але працювати та користуватися послугами на території міста. Зарубіжні вчені Mardiansjah F.H., Sugiri A., Ma'rif S. вказують, що «урбанізацію, складну і феноменальну трансформацію, яка включає соціальні, економічні, просторові, фізичні, культурні та політичні зміни, можна розглядати як процес трансформації від сільської місцевості до міської, що відбивається в соціально-економічних та просторово-фізичних змінах у місцевості» [22]. Так, дослідники вказують, що урбанізація охоплює сукупність факторів і середовищ життя людини та розвитку суспільних відносин, а також призводять до зміни місцевості.

– *урбанізація як штучний (не природний) процес.* Таку позицію підтримують ряд зарубіжних вчених. Зокрема в праці Harvey D. йде мова, що «урбанізація – прояв штучного середовища існування людства, вона спричинена розвитком капіталістичної промисловості» [19]. Можна погодитися, що урбанізація не є природнім процесом, проте дискусійним є те, що автор вважає основним фактором її розвитку капіталістичну промисловість. Дане визначення може характеризувати урбанізацію з позиції формування ринкової економіки, але в жодному разі не з позиції зародження та формування

міст, зокрема стародавніх, які до капіталістичної промисловості не мають жодного відношення. Звісно ж якщо урбанізацію розглядати з позиції сучасності та як загальносуспільний процес, то основним поштовхом є промисловість. Таку ж позицію, щодо штучності урбанізації підтримують вчені Блум Д.І. та Тарун Х., які зазначають наступне: «урбанізація не є природнім процесом, а лише наслідком того, що містам надаються переваги в державній політиці та інвестиціях, що змушує людей виїжджати із сіл в пошуках роботи. Розвиток урбанізації – це наслідок саме державної регіонально-економічної політики» [3].

– *урбанізація як глобальний багатосторонній процес.* Таку позицію висловили в своїй праці вітчизняні вчені Колтун В.С., Бабінець О.П.: «урбанізація являє собою глобальний та багатовекторний процес, підходи до визначення якого різняться в залежності від наукових напрямків і дисциплін» [9]. В даному напрямку Клименко Д.М. «урбанізацію розглядають як позитивну тенденцію розвитку світу, як об'єктивний процес, пов'язаний із забезпеченням для все більшого числа жителів планети умов для більш зручного, комфортного, здорового життя, для більш повного розвитку здібностей. Урбанізація супроводжується не тільки позитивними змінами в житті людей, але й негативними, зокрема забрудненням навколишнього середовища, перенаселенням території, збільшенням негативних суспільних явищ» [10]. Авторський підхід носить комплексний характер, адже визначає як власне процесну сторону урбанізації, так і наслідки до яких вона призводить. Проте в повному обсязі зміст урбанізації не розкривається, адже не визначаються причини урбанізації з одного боку та роль урбанізованих територій в державі та її безпеці. На багатогранності урбанізації наголошує вітчизняна вчена Н.В. Омельченко, яка вказує, що урбанізація «багатогранний і дуже неоднозначний процес, який (окрім збільшення частки міського населення та інтенсивного формування міст як особливого типу поселень із великою кількістю людей, зосереджених у відносно обмеженому просторі) несе із

собою трансформацію всієї просторово-структурної організації життя населення» [12]. Дослідження автора носить географічний характер та направлений на розуміння просторових властивостей даного явища. Для цілей державного управління та й взагалі для комплексного розуміння даного явища, необхідно враховувати сукупність факторів соціального, економічного, природного, політичного характеру. Кузьменко Д.М. пропонує наступне тлумачення: «урбанізацію розглядають як позитивну тенденцію розвитку світу, як об'єктивний процес, пов'язаний із забезпеченням для все більшої кількості жителів планети умов для більш зручного, комфортабельного, здорового життя, для більш повного розвитку здібностей. Урбанізація супроводжується не тільки позитивними змінами в житті людей, але й негативними, зокрема забрудненням навколишнього середовища, перенаселенням території, збільшенням негативних суспільних явищ» [10]. Погоджуємося із вченими щодо таких: урбанізація змінює життя населення; урбанізація призводить до забруднення навколишнього середовища; урбанізація маж ряд негативних соціальних явищ.

– *урбанізація як збільшення значення міст та міського населення.* Вітчизняні дослідники Гукалова І.В., Омельченко Н.В. пропонують наступне визначення урбанізації: «урбанізація – це всебічний процес підвищення значимості міст у житті суспільства, результатом якого є відносне збільшення міського населення і формування ієрархічної системи міських поселень як центрів поширення міських способу, умов життя населення і міської культури у конкретних суспільно-географічних умовах. При цьому міська культура – це дуже значимий компонент урбанізації, саме вона має свою специфіку на рівні типів країн, окремих країн та їх частин. Вона охоплює багато аспектів – від технологічних та економічних особливостей способу виробництва і способу життя до особливостей міського «ландшафту» [6]. В контексті зазначеного підходу вітчизняний дослідник Топчієв О.Г. пропонує наступне визначення урбанізації: «процес, який зумовлює розвиток міст у часі, коли ево-

люціонують соціально економічні функції міст, змінюються суспільні потреби до якості міського середовища та з'являються нові вимоги і засади просторового впорядкування міст» [16]. В іншому дослідженні автор надає подібну, але дещо розширену дефініцію урбанізації: «Урбанізація – це поступова зміна місця проживання людського населення із сільської місцевості до міських районів у поєднанні із загальним зростанням і розвитком міських поселень, зростанням питомої ваги міського населення, поширенням міського способу життя в певному регіоні, країні, світі» [15]. Такий підхід характеризує нове значення міст як власне середовища функціонування людини, так і в контексті його значення в політичному, соціальному та економічному житті. Гукалова І.В., розглядаючи географічну специфіку урбанізації наголошує, що дану категорію варто розуміти наступним чином: «зростання чисельності, питомої ваги і значення міського населення, розвиток міст різних типів і розмірів, формування систем і районних підсистем міських центрів» [7]. Такий підхід в більшій мірі характеризує особливості життя населення та просторовий розвиток міських територій, в той же час без прив'язки до певних властивостей та факторів, які впливають на місто як урбанізовану територію. Заставецький Т.Б. в даному напрямку зазначає, що «урбанізація – процес, який виявляється не лише у збільшенні частки міського населення та зростанні ролі міст у розвитку регіону, але й впливу міст на спосіб життя людей, їх життєдіяльність, а також на існування всієї зони, прилеглої до міста» [8]. Автор, розширює сферу поширення урбанізаційних факторів на прилеглі території до міст. Як неконтрольований процес урбанізацію розглядає зарубіжний вчений Ostárek M.: «неконтрольоване розширення міст, яке є важливим фактором, що впливає на міське середовище через зміну природних умов» [23]. Так, вчений окреслює лише природні умови, залишаючи поза увагою сукупність соціальних, економічних та політичних змін розвитку суспільних відносин.

Кожен підхід має право на існування, що обумовлено цілями, які поставлені перед дослідником та зважаючи на ті аспекти,

які ним досліджувалися, зокрема: соціально-економічне явище; історичний процес; демографічний міграційний процес; процес становлення міста, що визначається специфікою життя населення; штучний (не природний) процес; глобальний багатосторонній процес; збільшення значення міст та міського населення. Ще одним фактором, що обумовлює різносторонність поглядів вчених є те, що урбанізація, урбанізаційні території, урбанізаційні процеси та їх наслідки є об'єктом дослідження в різних галузях науки, що підтверджується результатами дослідження джерельної бази в попередньому параграфі.

Зважаючи на те, що науки державного управління мають міждисциплінарний характер, а державна політика має враховувати різні сторони того чи іншого суспільного процесу чи явища, пропонуємо до урбанізації застосовувати комплексний підхід, який має ґрунтуватися на характеристиці даного явища як процесу, його властивостей, наслідків, проявів в різних видах суспільних відносин, що дозволить охарактеризувати напрями забезпечення безпеки урбанізованих територій (рис. 1).

Відповідно вважаємо, що під урбанізацією в контексті розвитку науки державного управління варто розуміти: *суспільне явище, яке проявляється в демографічних змінах, як в певній країні так і світі в цілому через зростання міського населення та збільшення ролі міст, що обумовлено мотивами, на які впливають сукупність економічних, соціальних, природних, політичних та інших факторів, в результаті чого відбуваються просторові трансформації та структурні зміни в середовищах суспільних відносин та життєдіяльності людини, що можуть становити загрозу безпеці або виступати засобами її забезпечення.*

Для більш точної характеристики урбанізації як об'єкту дослідження в науках державного управління пропонуємо визначити властивості урбанізації, що дасть більш повну картину її розуміння для цілей формування та реалізації державної політики:

1. Урбанізації характерне збільшення міст як за кількістю, так і власне збільшення існуючих в частині збільшення населення та площі;

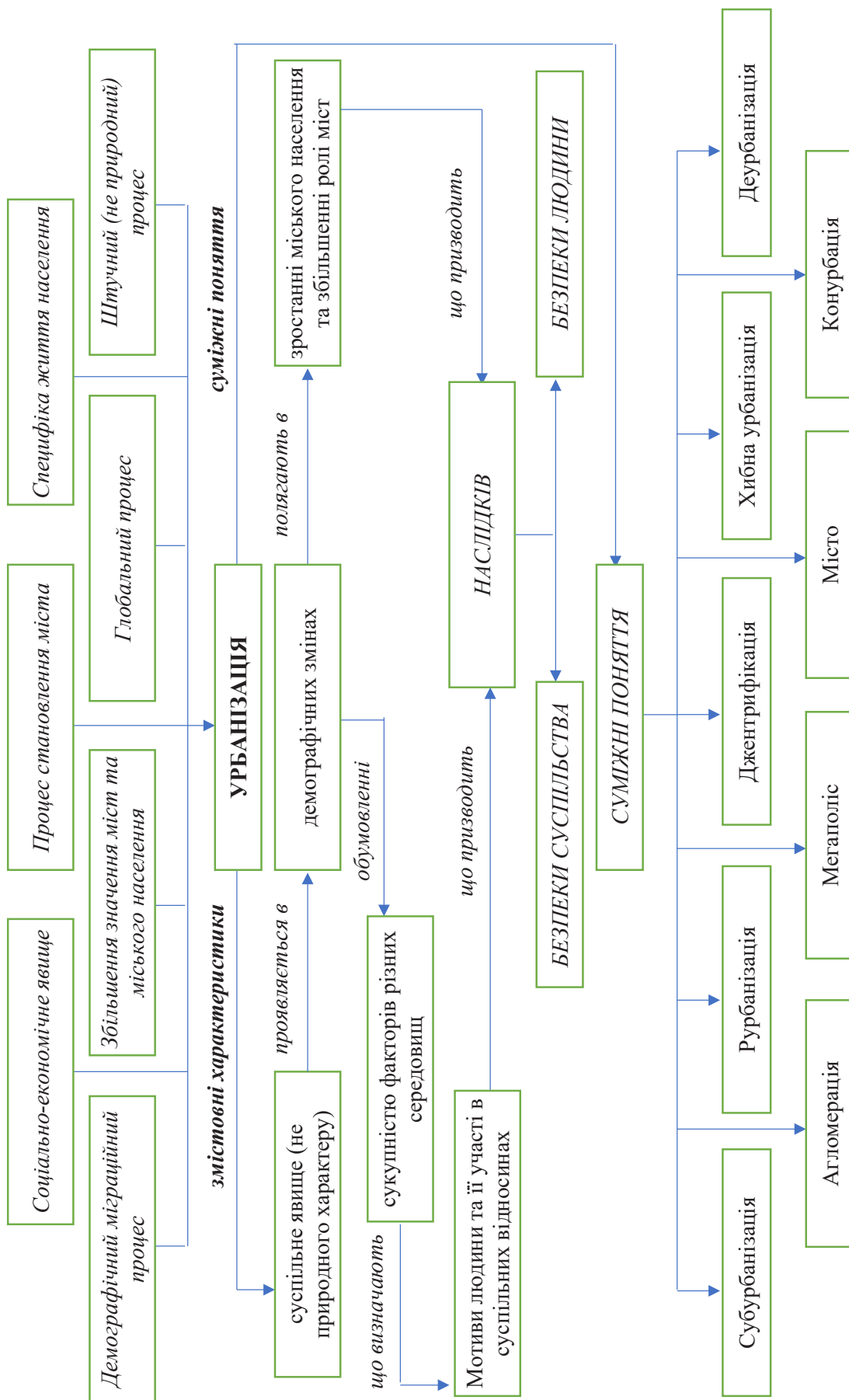


Рис. 1. Змістовна характеристика змісту урбанізації та суміжних понять

2. Урбанізація може проявлятися як демографічний процес, а саме міграція населення із сільських територій в міські, так і збільшення власне міського населення без міграційних процесів, а за рахунок народжуваності;

3. Урбанізація не поширюється на певну територію чи місто, а стосується держави та світу в цілому, тобто є процесом, що характеризує суспільні відносини в цілому;

4. Урбанізація в більшій мірі стосується міст, що вже існують, адже новоутворені міста, зазвичай, не мають об'єктивного характеру та не розвиваються;

5. Розвиток урбанізації завжди впливає на просторову структуру та зміну природного ландшафту, що обумовлено сукупністю економічних, соціальних та природних факторів;

6. В урбанізації, а точніше її властивостях, зацікавлені сукупність суб'єктів соціальних відносин, що обумовлює необхідність врахування їх інтересів при формуванні державної політики;

7. Процеси урбанізації знаходяться на перетині властивостей природного, соціального, економічного, політичного та інших середовищ, що в цілому визначає розвиток того чи іншого міста та в окремих випадках виступають джерелами загроз та ризиків безпеці урбанізованих територій;

8. Урбанізація як процес та урбанізація як наслідок, а саме функціонування урбанізованих територій має сукупність наслідків економічного, соціального та екологічного характерів, що визначає рівень безпеки як урбанізованої території, так і безпеки держави в цілому;

9. Наслідком урбанізації є великі міста (урбанізовані території), роль яких в економічних, політичних та соціальних процесах останнім часом зростає. Прикладом можуть слугувати глобальні та світові міста, особливості яких розглянуто в передніх параграфах.

Отже, наслідком урбанізації є урбанізована територія, зміст якої пропонуємо визначати наступним чином:

– **урбанізована територія** – це територія міста та прилеглих населених пунктів (в яких проживає населення, яке пра-

цює та / або отримує послуги в місті), яким властиві специфічні урбаністичні просторові властивості; визначаються як одна або декілька адміністративно-територіальних одиниць; мають державне, регіональне або глобальне значення; виконують сукупність соціальних, економічних, політичних, гуманітарних та інших функцій.

В свою чергу під безпекою урбанізованої території, пропонуємо розуміти наступне.

– **безпека урбанізованих територій** – це певний стан урбанізованої території, що відповідає певному рівню безпеки життєдіяльності людини та суспільних відносин, що характеризується збереженням цілісності територій, відповідним рівнем громадського здоров'я, економічного розвитку та соціального консенсусу, що забезпечується системою реагування та протидії загрозам політичного, соціального, гуманітарного, культурного, природного, економічного, військового характерів.

Виходячи із зазначеного державною політикою забезпечення безпеки урбанізованої території є:

– **державна політика забезпечення безпеки урбанізованих територій** – це процес формування та реалізації державно-управлінських рішень щодо розробки нормативно-правового, організаційного, інформаційно-комунікаційного, фінансово-економічного та іншого забезпечення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства щодо виявлення, оцінки, реагування, протидії та запобігання ризикам та загрозам безпеці урбанізованих територій.

Висновки і пропозиції. Таким чином, вивчення підходів вітчизняних та зарубіжних вчених дозволив ідентифікувати сукупність підходів до розуміння урбанізації. На основі цього було запропоновано власний підхід до розуміння даного явища (суспільне явище, яке проявляється в демографічних змінах, як в певній країні, так і світі в цілому, через зростання міського населення та збільшення ролі міст, що обумовлено мотивами, на які впливають сукупність економічних, соціальних, природних, політичних та інших

факторів, в результаті чого відбуваються просторові трансформації та структурні зміни в середовищах суспільних відносин та життєдіяльності людини, що можуть становити загрозу безпеці або виступати засобами її забезпечення) та запропоновано власний підхід до розуміння суміжних понять (субурбанізація, рурбанізація, джентрифікація, хибна урбанізація, деурбанізація, агломерація, мегаполіс, місто, конурбація). В частині розвитку теоретичного підґрунтя дослідження було розроблено зміст понять: урбанізована територія, безпека урбанізованих територій та державна політика забезпечення урбанізованих територій. Запропоновані підходи до розуміння категорій та понять дослідження мають комплексний характер та враховують як історичні аспекти урбанізації, так і її сучасні властивості.

Список використаної літератури:

1. Аверкина М.Ф. Влияние теории устойчивого развития городов на теорию урбанистики. Научные записки Национального университета «Острожская академия». Серия : Экономика. 2012. Вып. 19. С. 262–266. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2012_19_64
2. Бакуліна, Г. Ю.. Урбанізація як тенденція розвитку суспільства: міжнародний аспект. *Економіка і суспільство*. (18). 2018. 22-27.
3. Блум Д.И., Тарун Х. Урбанистическая революция. Финансы & развитие. 2007. No 3. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/rus/2007/09/.pdf>
4. Буряченко, А. Є. Урбанізація в контексті фінансового, демографічного та соціального розвитку. *Вчені записки : зб. наук. пр. М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана»*; [редкол.: А. Ф. Павленко (відп. ред.) та ін.]. Київ: КНЕУ, 2013. Вип. 15. С. 84–95.
5. Гончар, О. М.; гончар, А. М. Сутність урбанізації як глобального економічного процесу. *ЕКОНОМІКА ТА СУСПІЛЬСТВО*, 2016, 49.
6. Гукалова І.В., Омельченко Н.В. Категорія «урбанізація» у понятійній площині соціальної географії та інших наук. *Вісник Одеського національного університету*. Серія : Географічні та геологічні науки. 2015. Т. 20. Вип. 2(25). 190 с.
7. Гукалова І.В. Якість життя населення України: суспільно-географічна концептуалізація. К. : Ін-т географії Національної академії наук України, 2009. 346 с.
8. Заставецький Т. Б. Система міських поселень агропромислового регіону в умовах трансформації суспільства: монографія / Т. Б. Заставецький. – Тернопіль, 2005. – 180 с.
9. Колтун В. С., Бабінець О. П. Урбанізація та її вплив на розвиток публічного управління: понятійно-категорійний аналіз. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 18. С. 59–64.
10. Кузьменко Д.М. Дефініція поняття «урбанізація» в суспільній географії. URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/handle/123456789/7706.doc>
11. Кушніренко М. Урбанізація та просторовий розвиток міських агломерацій / М. Кушніренко // *Досвід та перспективи розвитку міст України*. – 2010. – Вип. 18. – С. 54–65.
12. Омельченко Н. В. Вивчення феномена урбанізації в сучасних соціальногеографічних дослідженнях. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Географічні науки. Херсон, 2014. № 1. С. 59–62.
13. Салій І. М. Урбанізація в Україні: соціальний та управлінський аспекти. І. М. Салій. Київ : Наукова думка, 2005. 303 с. 296–302
14. Сурмін Ю. Термінологічна система державного управління: сутність та тенденції розвитку / Ю. Сурмін ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, Ю.П. Сурміна, В.П. Трощинського // *Понятійно-категоріальний апарат публічного управління*. – К. : НАДУ, 2010. – С. 9–22. – 96 с.
15. Топчієв О.Г. Основи суспільної географії. Одеса: Астропринт. 2001. С. 560
16. Топчієв О.Г. Суспільногеографічні дослідження: методологія, методи, методики. Одеса : Астропринт, 2005. 632 с.
17. Anthopoulos, L. Ed., 'Smart City Emergence – cases from around the world' Elsevier 2019, ст. 21-22.
18. Cecilia Tacoli, Gordon McGranahan and David Satterthwaite. 2015. Urbanisation, rural-urban migration and urban poverty. IIED Working Paper. IIED, London [Internet resource]. – Access mode : <http://pubs.iied.org/10725IIED>.
19. Harvey D. The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization. Oxford : Basil Blackwell, 1985. 239 p
20. Henderson J. V. Urbanization / J. V. Henderson // *Economic Geography*, and

- Growth; Brown Universit [Electronic resource]. Available from:<http://www.econ.brown.edu/faculty/henderson/papers/handbookgrow0103.pdf>
21. Hussain M., Imityaz I. Urbanization Concepts : dimensions and factors. Int J Recent Sci Res. 2018. № 9 (1). P. 23513–23523. DOI: <http://dx.doi.org/10.24327/ijrsr.2018.0901.1483>
22. Mardiansjah, F.H., Sugiri, A., Ma'rif, S., Examining small-town growth and expansion in peri-urban areas of small cities: Evidence from peripheries of three small cities in central java, 2021, Journal of Regional and City Planning, 32(3), c. 216-232
23. Ostárek, M., Environmental urbanism and sustainable cities, 2021, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science 900(1),012031
24. Pandey, B., Reba, M., Joshi, P.K., Seto, K.C., Urbanization and food consumption in India, 2020, Scientific Reports 10(1), 17241.
-

Sergiyenko L. Conceptual apparatus development of the security of urbanized territories state management

The study of the concepts of urbanization processes from the standpoint of state management of the security of urbanized territories characterizes modern trends in the development of socio-economic, political-legal, ecological, and other components of social relations. The article highlights the research directions of the concept of "urbanization" in world and domestic literature: urbanization as a socio-economic phenomenon, urbanization as a historical process, urbanization as a demographic migration process, urbanization as a process of city formation, urbanization as an artificial (not natural) process, urbanization as a global multilateral process, urbanization as an increase in the importance of cities and the urban population. The existing approaches to the formation of the definition of urbanization are analyzed. The considered approaches to the study of urbanization indicate its multifacetedness and importance from the standpoint of researching social relations on the one hand and ensuring their safety and the safety of human life on the other. A comprehensive approach to the interpretation of the concept of "urbanization" has been developed. When developing the approach, the properties, consequences, manifestations of urbanization in various types of social relations were considered. The proposed approach will make it possible to characterize the directions of ensuring the security of urban areas. an own approach to understanding related concepts is proposed: suburbanization, rurbanization, gentrification, false urbanization, deurbanization, agglomeration, metropolis, city, conurbation. The characteristics of urbanization as an object of research in the sciences of public administration are determined. The definition of the concept of urbanization was formed: a social phenomenon that manifests itself in demographic changes, both in a certain country and in the world as a whole due to the growth of the urban population and the increase in the role of cities, which is due to motives that are influenced by a combination of economic, social, natural, political and other factors , as a result of which there are spatial transformations and structural changes in the environment of social relations and human life activities, which can pose a threat to security or act as a means of ensuring it. Definitions of the concepts of urbanized territory, security of urbanized territories, and state policy of ensuring the security of urbanized territories were also formed.

Key words: urbanization, urbanized territory, security, city, state administration.

УДК 351:504.05

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.47>**В. Г. Маргасова**д.е.н., професор,
професор кафедри теоретичної та прикладної економіки
Національний університет «Чернігівська політехніка»**І. А. Косач**д.е.н., професор,
професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національний університет «Чернігівська політехніка»

ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА ЗАСАДАХ КОМПЛЕКСНОГО ПІДХОДУ ДО ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Мета статті полягає у формуванні комплексного механізму публічного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки на засадах системного підходу. Зазначено, що комплексний характер проблеми забезпечення екологічної безпеки на всіх рівнях державного управління вимагає розробки системи науково-обґрунтованих підходів до її розв'язання, а також формування відповідних механізмів, адекватних рівню реальних та потенційних загроз. Запропоновано структурування ендо- та екзогенних чинників, які впливають на стан захищеності системи екологічної безпеки та є об'єктом впливу комплексного механізму забезпечення екологічної безпеки. Обґрунтовано, що забезпечення екологічної безпеки можливе виключно в умовах комплексного підходу, оскільки загрози в процесі державного управління екологічною безпекою мають складний характер, можуть поєднувати одночасно кілька різновидів згідно з наведеною класифікацією. Визначено організаційну та правову складову комплексного механізму публічного управління. Зазначено, що комплексний механізм публічного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки – поєднання заходів організаційного, економічного та правового характеру, направлених на запобігання загрозам екологічної безпеки. Метою його функціонування є формування системи оптимальних умов для безпечної життєдіяльності та розвитку людини, соціально-економічної стабільності суспільства, збереження цілісності системи природнього навколишнього середовища та протистояння внутрішнім та зовнішнім загрозам у сфері екологічної безпеки. В контексті системного підходу визначено, що всі складові комплексного механізму публічного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки розглядаються в їх нерозривній єдності, взаємодії та взаємообумовленості. Зазначено, що функціональна складова комплексного механізму забезпечення екологічної безпеки характеризується наявністю наступних функцій: захисної, регулятивної, превентивної, інноваційної та соціальної. Обґрунтовано необхідність створення системи екологічної безпеки на основі зазначеного механізму, що надалі призведе до досягнення максимального рівня ефективності реалізації державної політики у сфері екологічної безпеки.

Ключові слова: державна політика, екологічна безпека, інститут, механізми публічного управління, системний підхід, ризику екологічної безпеки.

Постановка проблеми. В сучасних умовах проблеми забезпечення екологічної безпеки країни в контексті захисту національних інтересів потребують пильної уваги, що обумовлено масштабом загроз та реальною шкодою, що

завдаються навколишньому середовищу та суспільству техногенним розвитком. Дедалі гостріше виявляється необхідність формування нової, сучасної парадигми забезпечення екологічної безпеки в умовах наростання кризових явищ у сфері охорони навколишнього середовища та загрози їх надшвидкого поширення. Під

впливом глобалізаційних процесів дедалі яскравіше виявляються тенденції до ускладнення зазначеної проблеми як на рівні держави, так і окремих регіонів, що супроводжується скороченням фінансових можливостей та відсутністю ефективних механізмів та важелів забезпечення екологічної безпеки. Комплексний, міждисциплінарний характер проблеми забезпечення екологічної безпеки на всіх рівнях державного управління вимагає розробки системи коректних, науково-обґрунтованих підходів до її розв'язання, а також формування відповідних механізмів, адекватних рівню реальних та потенційних загроз. Важливим завданням є формування та реалізація комплексного ефективного механізму забезпечення екологічної безпеки, виходячи з специфіки діючих інституційних умов.

Аналіз досліджень та публікацій.

Питання механізмів державного управління екологічною безпекою як в правовому, так і організаційному та економічному вимірах досліджували І. Іванова [1], С. Ілляшенко [2], В. Лазаренко [3], І. Личенко [4], А. Омаров [5], А. Фролова [7], Є. Хлобистов [8], Л. Черчик [9] та ін. Праці зазначених вчених створюють значне підґрунтя для формування інституційних засад комплексного підходу до вивчення адміністративно-правових та економічних механізмів управління екологічною безпекою із врахуванням вимог трансформаційних процесів публічного управління та адміністрування, що на даний час потребує додаткових досліджень.

Мета статті полягає у формуванні комплексного механізму публічного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки на засадах системного підходу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Забезпечення екологічної безпеки як на макрорівні, так і на рівні регіону та підприємства має бути організовано та оформлено таким чином, щоб забезпечити взаємодію всіх елементів та заходів у системі екологічної безпеки. Все це досягається завдяки оптимально побудованому механізму забезпечення екологічної безпеки, якому відводиться пріоритетна роль

в комплексному механізмі управління національною безпекою країни.

Інституалізація екологічної безпеки розглядається нами в контексті встановлення «інститутів» у ролі організацій, установ та розроблених і закріплених регулюючих нормативно-правових актів у сфері публічного управління екологічною безпекою, що, на нашу думку, в подальшому виступає як інструмент утвердження норм, звичаїв та раціональної екологічної поведінки.

За умов вищезазначеного системний підхід дозволяє встановити структуру ендо- та екзогенних чинників, які впливають на стан захищеності системи екологічної безпеки та є об'єктом впливу комплексного механізму забезпечення екологічної безпеки.

Розглянемо зміст механізму забезпечення екологічної безпеки та ролі в ньому факторів ендогенного та екзогенного походження. Термін «механізм» стосовно вирішення економічних завдань може бути визначений як сукупність ресурсів економічного процесу та способів їх з'єднання [6].

Сучасні умови життєдіяльності суспільства формуються під впливом значної кількості загроз екологічній безпеці, які пропонується класифікувати за кількома критеріями. В якості першого критерію доцільно виокремити місце виникнення, згідно якого загрози поділяються на ендогенні та екзогенні. В залежності від конкретного виду загрози та ступеню впливу обираються відповідні заходи щодо забезпечення внутрішньої чи зовнішньої безпеки. Також слід виокремити реальні та потенційні загрози, що дає змогу в рамках механізму управління спрогнозувати ймовірність виникнення потенційних загроз та вибору найбільш ефективних методів та інструментів забезпечення екологічної безпеки. Також пропонуємо за масштабом здійснення класифікувати загрози як локальні та загальносистемні, а за ступенем небезпеки - небезпечні та особливо небезпечні. З цього випливає, що головне завдання при забезпеченні екологічної безпеки є всебічний аналіз діяльності з метою визначення факторів, що впливають на виконання поставлених цілей, та

вироблення відповідних заходів реагування на дії, що становлять небезпеку інтересам держави [6].

Провівши аналіз обсягу та різноманітності можливих загроз, можна зробити висновок про те, що забезпечення екологічної безпеки можливе виключно в умовах комплексного підходу, оскільки загрози, що виникають на всіх рівнях державного управління екологічною безпекою, мають складний характер, можуть поєднувати одночасно кілька різновидів згідно з наведеною класифікацією.

Відповідно в контексті організаційної складової механізм забезпечення екологічної безпеки розглядається як єдність спеціальних інститутів та органів державної влади, які відповідно до інтересів суспільства, людини та держави виконують завдання забезпечення екологічної безпеки країни та здійснюють у строго визначених формах державне керівництво і практично реалізують у своїй діяльності функції забезпечення екологічної безпеки. Організаційний механізм забезпечення економічної безпеки включає відповідні структури, функції та процедури прийняття та реалізації рішень з питань безпеки. Основу цієї складової формують відповідні органи законодавчої та виконавчої, а також судової влади, громадські та державні організації, громадяни, які беруть участь у забезпеченні безпеки. Інститути та органи державної влади під час виконання зазначених завдань займають специфічне місце, оскільки вони покликані одночасно надавати регулюючий вплив на національну безпеку, в тому числі її екологічну складову.

Дія правового механізму полягає у забезпеченні правомірності використання економічних та адміністративних методів державного регулювання природоохороною діяльністю. Правові інститути протидії загрозам екологічній безпеці представлені діяльністю правоохоронних органів, володіють монополією на використання найжорсткіших юридичних заходів відповідальності у разі скоєння злочинів. Ефективна боротьба з екологічними загрозами можлива лише за умов спільного використання економічних та правових методів. Держава, виступаючи єдиним носієм

публічної політичної влади, прагне за допомогою створених у своїй структурі органів сприяти забезпеченню екологічної безпеки на всіх рівнях державного управління. Хоча Україна вже є частиною багатьох міжнародних конвенцій, деякі ще не ратифіковані, зокрема Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій, Конвенція про співробітництво з охорони та сталого використання басейну річки Дунай та деякі протоколи до Конвенції про забруднення повітря на великій відстані. Плани ратифікації нового міжнародного екологічного законодавства мають включати оцінку витрат на їх імплементацію. Україні необхідно продовжувати роботу над ратифікацією всіх основних міжнародних екологічних конвенцій відповідно до національних пріоритетів. Слід мати на увазі, що деякі галузі є особливими і потребують окремого розгляду. Ратифікація цих угод може стати інструментом подальшого розвитку та зміцнення комплексної екологічної політики та законодавства та міжнародного співробітництва у цих сферах.

Усі залучені національні, регіональні та місцеві органи влади мають бути залучені, якщо можливо, з міжнародними партнерами. Інституційна відповідальність органів публічного управління всіх рівнів за забезпечення екологічної безпеки має підтримуватися відповідним фінансовим фінансуванням, щоб цілі публічного управління могли бути досягнуті на рівні органів місцевого самоврядування.

Таким чином, механізми публічного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки тісно пов'язані один з одним і не можуть ефективно функціонувати окремо, у зв'язку з чим виникає необхідність створення системи екологічної безпеки на основі цих механізмів, що надалі призведе до досягнення максимального рівня ефективності реалізації державної політики у сфері екологічної безпеки. Але також виникає потреба вдосконалення конкретних механізмів залежно від рівнів застосування, стадії розвитку процесів децентралізації влади, взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Раніше нами зазначалося, що система екологічної безпеки забезпечується інститу-

ційними умовами, що забезпечують її захист від діючих внутрішніх та зовнішніх загроз. На основі вищевикладеного матеріалу ми пропонуємо класифікацію факторів забезпечення екологічної безпеки в контексті комплексного механізму публічного управління (рис. 1).

Отже, виходячи з вищезазначеного, комплексний механізм публічного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки – це поєднання заходів організаційного, економічного та правового характеру, направлених на запобігання загрозам екологічної безпеки. Метою його функціонування є формування системи оптимальних умов для безпечної життєдіяльності та розвитку людини, соціаль-

но-економічної стабільності суспільства, збереження цілісності системи природного навколишнього середовища та протистояння внутрішнім та зовнішнім загрозам у сфері екологічної безпеки.

В контексті системного підходу всі складові комплексного механізму у сфері забезпечення екологічної безпеки розглядаються в їх нерозривній єдності, взаємодії та взаємообумовленості. При цьому кожна складова є носієм властивих їй специфічних функцій, від виконання яких залежать можливість та надійність забезпечення екологічної безпеки.

Функціональна складова комплексного механізму забезпечення екологічної без-

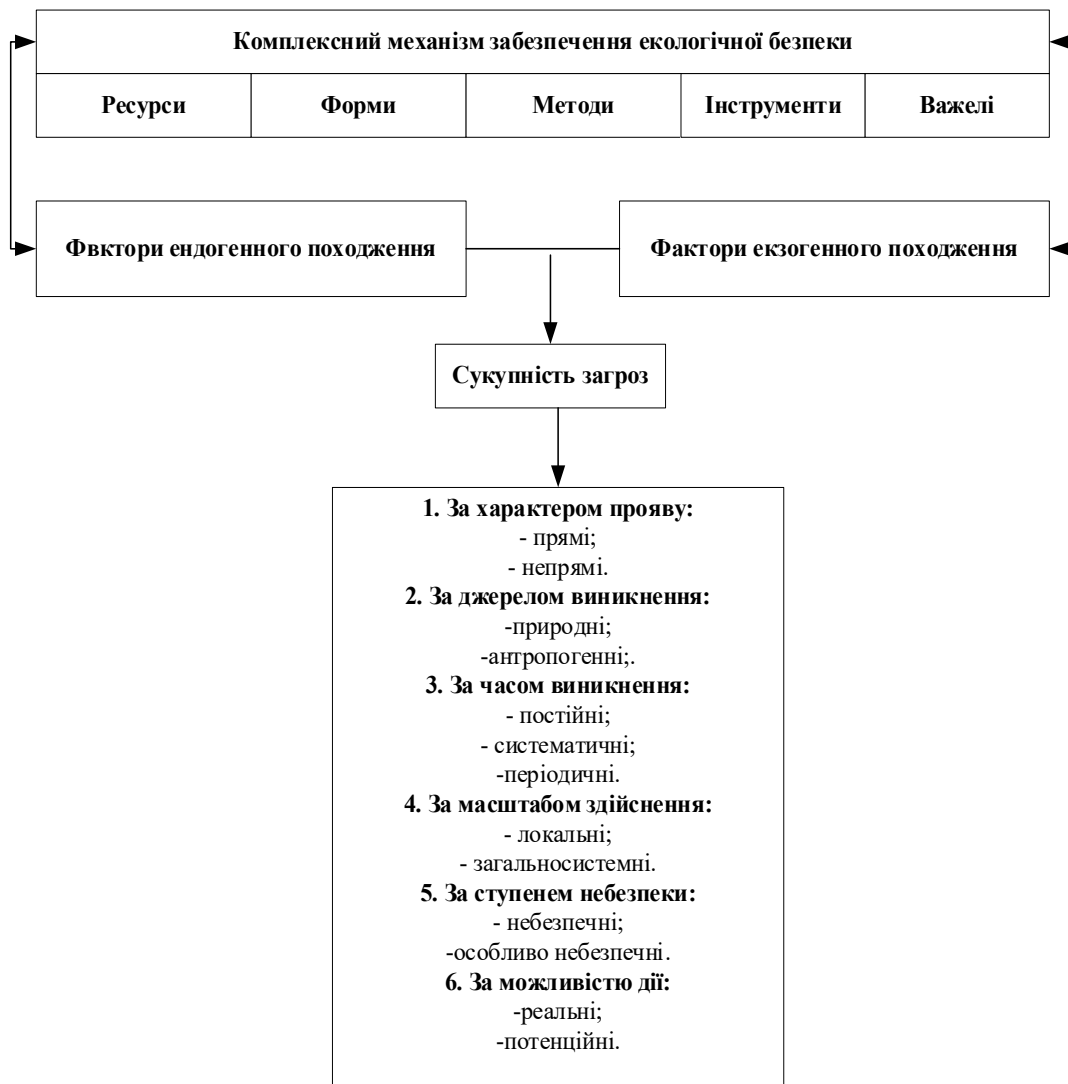


Рис. 1. Фактори екологічної безпеки в контексті комплексного механізму публічного управління

• авторська розробка

пеки характеризується наявністю наступних функцій:

1. Захисна функція комплексного механізму передбачає захист на всіх рівнях екологічної системи від внутрішніх та зовнішніх загроз, що забезпечується достатнім ресурсним потенціалом.

2. Регулятивна функція комплексного механізму у сфері забезпечення екологічної безпеки передбачає ієрархію та біполярність процесу нейтралізації загроз. Регулювання «згори донизу» задіює безпосередньо інструменти державного регулювання, а «знизу-вгору» відбувається на основі ринкового саморегулювання.

3. Превентивна функція комплексного механізму забезпечення екологічної безпеки сприяє передбаченню та попередженню виникнення загроз з боку зовнішнього та внутрішнього середовища, виявленню потенційних ризиків та уникненню критичних ситуацій в екологічній сфері.

4. Інноваційна функція є основою для подальших інноваційних управлінських рішень при вирішенні питань забезпечення екологічної безпеки.

5. Соціальна функція полягає у створенні комфортних умов для проживання людини у визначеній екосистемі, охороні здоров'я та створення безпечного навколишнього середовища, досягнення найвищого рівня та якості життя населення за допомогою взаємного партнерства суб'єктів господарювання, суспільства та різних соціальних груп, та задоволення їх різноманітних потреб.

Структура комплексного механізму публічного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки включає ресурси, методи їх формування та розподілу, регламентуючу систему законодавчих норм та нормативів та організацію безпосередньо діяльності з використанням конкретних інструментів. За допомогою поєднання елементів механізму формується його конструкція, що являє собою сукупність наявних ресурсів, форм, методів, інструментів і важелів впливу на екологічну безпеку, що дозволяє знизити або нівелювати дестабілізуючий вплив факторів екзо- та ендогенного походження.

Висновки. Таким чином, процеси інституалізації екологічної безпеки держави

та формування комплексного механізму публічного управління у сфері її забезпечення базується на розробці відповідних інституціональних умов для сприяння активізації заходів у сфері природоохоронної діяльності, захисту навколишнього середовища із мінімізацією загроз впливу на життєдіяльність людини та розвитку суспільства. Зазначене передбачає низку змін у концептуальному підході до формування механізмів публічного управління з метою їх результативного впливу на мінімізацію відповідних ризиків та загроз. Комплексний механізм публічного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки має стати основою стратегічного і тактичного управління. Правильне концептуальне обґрунтування зазначеного комплексного механізму є важливим елементом відповідної політики держави та дієвим чинником реформування системи державного управління.

Список використаної літератури:

1. Іванова Т.В. Механізм управління природокористуванням і екологічною безпекою. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія «Управління». 2011. Вип. 1.
2. Ілляшенко І.О. Формування організаційно-економічного механізму стратегічного управління природно-техногенною та екологічною безпекою на засадах сталого розвитку [Електронний ресурс]. *Ефективна економіка*. 2013. № 1. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1713>.
3. Лазаренко В. А. Адміністративно-правове регулювання екологічної безпеки в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2010. 22 с.
4. Личенко І. Поняття та ознаки адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 876. С. 163-169.
5. Омаров А. Е. Управлінські механізми державної політики забезпечення екологічної безпеки. *Теорія та практика державного управління*. 2016. 3(54). С. 1-7
6. Потравка, Л. (2021). Системний підхід до проблем дослідження управлінських аспектів трансформацій національної економіки України. *Таврійський науко-*

- вий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування, (2), 81-87. <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2021.2.10>
7. Фролова А.В. Формування організаційно-економічного механізму управління забезпеченням екологічної безпеки держави [Електронний ресурс]. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2011. № 4. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/ejournals/pspe/2011_4/Frolova_411.htm
8. Хлобистов Є.В. Екологічна безпека трансформаційної економіки. НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України / відп. ред. С.І. Дорогунцов. К. : Агентство «Чорнобильінтерінформ», 2004. 334 с.
9. Черчик Л., Коленда Н. Механізми управління соціоекологоекономічною безпекою регіону: колективна монографія. Луцьк: Терен, 2019. 252 с.
-

Marhasova V., Kosach I. Institutionalization of environmental safety on the basis of an integrated approach to the formation of public management mechanisms

The purpose of the article is to form a complex mechanism of public management in the field of ensuring environmental safety on the basis of a systemic approach. It has been noted that the complex nature of the problem of ensuring environmental security at all levels of state administration requires the development of scientifically based approaches to its solution, as well as the formation of appropriate mechanisms, adequate to the level of real and potential threats. The structuring of endo- and exogenous factors that influence the state of protection of the environmental safety system and are the object of influence of the complex mechanism of ensuring environmental safety has been proposed. It has been substantiated that ensuring environmental safety is possible only under the conditions of an integrated approach, since threats in the process of state management of environmental safety can combine several varieties at the same time according to the above classification. The organizational and legal component of the complex mechanism of public administration has been determined. It has been noted that the complex mechanism of public management in the field of ensuring environmental safety is a combination of organizational, economic and legal measures aimed at preventing threats to environmental safety. The purpose of its operation is the formation of a system of optimal conditions for safe life and human development, social and economic stability of society, preservation of the integrity of the natural environment system and resistance to internal and external threats in the field of environmental security. In the context of the system approach, it has been determined that all components of the complex mechanism of public management in the field of ensuring environmental safety are considered in their inseparable unity, interaction and interdependence. It has been noted that the functional component of the complex mechanism for ensuring environmental safety is characterized by the presence of the following functions: protective, regulatory, preventive, innovative and social. The need to create an environmental safety system based on the specified mechanism has been substantiated, which will further lead to the achievement of the maximum level of efficiency in implementation of state policy in the field of environmental safety.

Key words: state policy, environmental safety, institute, public management mechanisms, systemic approach, environmental safety risks.