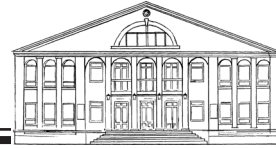


Право та державне управління



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 № 17197-5967P від 16.11.2010 р.



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

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
24 червня 2020 р., протокол № 9

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

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
[за ред. О. В. Покатаєвої]. – Запоріжжя : КПУ, 2020. –
№ 3. – 268 с.

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

Редагування: А. О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка: 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 16.06.2020.
Підписано до друку 26.06.2020.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 1020/274.

ЗМІСТ

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

П. Б. Пилипишин

РОЗУМНИЙ ІНДИВІДУАЛІЗМ
ЯК ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВА ПОЗИЦІЯ М. МОНТЕНЯ..... 8

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

П. В. Полухін

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ.....14

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО

К. Б. Дрогозюк

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ЕЛЕКТРОННИХ ДОКАЗІВ
У ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ..... 20

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

Ю. А. Краснова, Є. О. Щиглов

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ОБЛІКУ ОБ'ЄКТІВ І РЕЧОВИН,
ЩО ШКІДЛИВО ВПЛИВАЮТЬ НА ДОВКІЛЛЯ.....27

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

В. Я. Настюк, І. М. Коропатнік, В. В. Карелін

ЩОДО СТАНУ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ
РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ
ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА..... 39

Є. М. Смичок

СУДОВА ДОКТРИНА ПОДАТКОВИХ ВИГОД.....46

А. В. Чуб

АДМІНІСТРАТИВНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ.....53

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Х. Р. Калинець

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ
ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД ПОКАРАННЯ ТА ЙОГО ВІДБУВАННЯ 60

Т. В. Сергєєва

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОЛОЖЕНЬ МІЖНАРОДНИХ УГОД ЩОДО ПРОТИДІЇ
НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ НАРКОТИКІВ У ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ..... 65

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

Т. П. Яцик, В. А. Шкелебей

СУД ПРИСЯЖНИХ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ ЯК ФОРМА
БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ НАРОДУ У ЗДІЙСНЕННІ ПРАВОСУДДЯ.....70

МЕТОДОЛОГІЯ; ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>В. В. Пержун</i> СУЧАСНІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ.....	75
<i>О. О. Тихоненко</i> ПРОБЛЕМАТИКА ПРОФАЙЛІНГУ В МЕЖАХ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ БЕЗПЕКОЮ.....	82
<i>І. Ю. Чайка, Г. В. Дьомочка</i> ФЕНОМЕН ЛОБІЗМУ У СУЧАСНОМУ СВІТІ: ПРОБЛЕМА ЗАКОННОСТІ І ЕТИЧНОСТІ.....	90

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. С. Гулевич</i> МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ.....	95
<i>О. М. Ігнат'єв</i> АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МОНИТОРИНГОМ СТАНУ ПОТЕНЦІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ОБ'ЄКТІВ.....	100
<i>В. В. Лисак</i> ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КЛІНІЧНИХ КАФЕДР ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ТА ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ МЕДИЧНОЇ ОСВІТИ.....	107
<i>І. В. Мельник</i> ГІБРИДНІ НАРАТИВИ МАСОВОЇ СВІДОМОСТІ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОТИСТОЯННЯ: ВИКЛИКИ ДЛЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	113
<i>Р. В. Палагусинець</i> ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО КАПІТАЛУ ДИПЛОМАТИЧНИМИ СЛУЖБАМИ УКРАЇНИ.....	121
<i>В. Ю. Станішевський</i> ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ У СВІТОВІЙ НАУКОВІЙ ДУМЦІ.....	129
<i>В. І. Чорний</i> ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМІВ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ.....	136
<i>Н. В. Щербак</i> ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ҐЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	141

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>І. М. Безена</i> ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМ РОЗВИТКОМ ГРОМАДИ ЧЕРЕЗ МІЖКУЛЬТУРНЕ ПОРОЗУМІННЯ ТА РОЗВИТОК ОСВІТНЬОЇ СФЕРИ (РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ).....	150
<i>О. М. Світовий, А. В. Мовчанюк, М. І. Дяченко</i> РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	157

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<i>О. І. Білик</i> ВПЛИВ ПАНДЕМІЇ НА ТРАНСФОРМАЦІЮ СОЦІАЛЬНОГО РИЗИКУ.....	162
<i>О. В. Чорний</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СОЦІАЛЬНОЇ АДАПТАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В СУЧАСНИХ ЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ ПОСТКАРАНТИННОГО ПЕРІОДУ: ПСИХОЛОГІЧНІ ТА СОЦІОКУЛЬТУРНІ АСПЕКТИ.....	168

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

<i>В. В. Фостікова</i> МОТИВАЦІЙНІ ЧИННИКИ ЕФЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КАДРІВ У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ.....	174
<i>Н. О. Рингач</i> НАСИЛЬСТВО ТА СПРИЧИНЕНІ НИМ ВТРАТИ ЖИТТЯ В УКРАЇНІ: ОЦІНКА ЗАГРОЗИ.....	180

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>П. С. Покатаєв, Л. І. Бережанська</i> АНАЛІЗ СУЧАСНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	191
<i>В. А. Боклаг</i> ЕКОЛОГІЧНІ НАСЛІДКИ РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ.....	201
<i>Я. М. Радченко</i> ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ.....	207
<i>А. О. Лебедєв</i> НАУКОВИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ ГЕНЕТИЧНОГО МОНІТОРИНГУ В УКРАЇНІ.....	212
<i>О. М. Моїсеєнко</i> УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ.....	217
<i>Т. М. Радчук</i> ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ.....	222
<i>К. Д. Діцман</i> ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: СТАНДАРТИЗАЦІЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ.....	228
<i>Р. Б. Сірко</i> ЩОДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УЧАСНИКІВ ПЕРЕВЕЗЕННЯ ВАНТАЖІВ ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ.....	232
<i>В. О. Саламатов, М. І. Масляк</i> ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	238
<i>А. В. Молчанова</i> ЗАКОННІ ВИМОГИ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПОДАТКОВИХ ОРГАНІВ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЯ ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ.....	245
<i>К. В. Малишев, Т. В. Барановська</i> ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	254
<i>С. В. Сокирко</i> СТРАТЕГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....	263

CONTENTS

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

Pylypyshyn P.
INTELLIGENT INDIVIDUALISM AS PHILOSOPHICAL
AND LEGAL POSITION OF M. DE MONTAIGNE.....8

CONSTITUTIONAL LAW MUNICIPAL LAW; INTERNAQTIONAL LAW

Polukhin P.
ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS
OF LOCAL GOVERNMENT IN GREAT BRITAIN.....14

CIVIL LAW AND PROCEDURE, FAMILY LAW

Drogoziuk K.
FEATURES OF THE LEGAL NATURE OF ELECTRONIC EVIDENCE
IN THE CIVIL PROCEDURE OF UKRAINE.....20

ENVIRONMENTAL LAW

Krasnova Yu., Shchyglov Ye.
PECULIARITIES OF LEGAL RELATIONS IN THE FIELD OF ACCOUNTING
OF OBJECTS AND SUBSTANCES THAT HARMFULLY AFFECT THE ENVIRONMENT.....27

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

Nastyuk V., Koropatnik I., Karelin V.
REGARDING THE STATE OF SCIENTIFIC RESEARCH
OF THE PROBLEM OF IMPLEMENTATION OF THE ADMINISTRATIVE
LAW REGIME OF CIVIL-MILITARY COOPERATION.....39

Smychok Ye.
JUDICIAL DOCTRINE OF TAX BENEFITS.....46

Chub A.
ADMINISTRATIVE LEGAL PERSONALITY TO PRIVATE INDIVIDUALS.....53

CRIMINAL LAW; CRIMINOLOGY CRIMINAL EXECUTIVE LAW

Kalynets Kh.
RELEASE FROM PUNISHMENT AND ITS SERVING.....60

Serhieieva T.
IMPLEMENTATION OF PROVISIONS OF INTERNATIONAL AGREEMENTS
ON COMBATING ILLEGAL TRAFFICKING IN DRUGS IN THE LEGISLATION
OF UKRAINE.....65

CRIMINAL PROCEDURE; FORENSIC SCIENCE LEGAL ENQUIRY; OPERATIVE INVESTIGATIVE ACTIVITY

Yatsyk T., Shkelebei V.
JURY TRIAL IN CRIMINAL PROCEEDINGS AS A FORM OF DIRECT PARTICIPATION
OF THE PEOPLE IN THE ADMINISTRATION OF JUSTICE.....70

METHODOLOGY; THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Perzhun V.</i> MODERN METHODOLOGICAL APPROACHES TO THE STUDY OF MANAGEMENT CULTURE.....	75
<i>Tykhonenko O.</i> PROBLEMATICS OF PROFILING IN THE STATE SECURITY MANAGEMENT.....	82
<i>Chajka I., D'omochka H.</i> THE PHENOMENON OF LOBBYING IN THE MODERN WORLD: THE PROBLEM OF LEGALITY AND ETHICS.....	90

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Hulievych O.</i> MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF COUNTERACTION OF ILLEGAL MIGRATION.....	95
<i>Ignatiev A.</i> ANALYSIS AND EVALUATION OF THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PROVIDING THE STATE MANAGEMENT OF MONITORING OF THE CONDITION OF POTENTIALLY DANGEROUS OBJECTS.....	100
<i>Lysak V.</i> PROBLEMS OF STATE REGULATION OF CLINICAL DEPARTMENTS OF HIGHER AND POSTGRADUATE MEDICAL EDUCATION.....	107
<i>Melnyk I.</i> HYBRID NARRATIVES OF MASS CONSCIOUSNESS IN CONDITIONS OF INFORMATION CONFRONTATION: CHALLENGES FOR PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM.....	113
<i>Palahusynets R.</i> EFFICIENCY EVALUATION OF THE USE OF INTELLECTUAL CAPITAL BY THE DIPLOMATIC SERVICES OF UKRAINE.....	121
<i>Stanishevskiy V.</i> FEATURES OF THE MECHANISMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF ECONOMY IN WORLD SCIENTIFIC THOUGHT.....	129
<i>Chornyi V.</i> FEATURES OF MECHANISMS FOR PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION IN PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE AND WAYS TO IMPROVE THEM.....	136
<i>Shcherbak N.</i> INSTITUTIONAL SUPPORT FOR STATE GENDER POLICY REALIZATION IN THE CONTEXT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IMPLEMENTATION.....	141

REGIONAL GOVERNMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

<i>Bezena I.</i> PROBLEMS OF GOVERNANCE OF STRATEGIC COMMUNITY DEVELOPMENT THROUGH INTERCULTURAL UNDERSTANDING IN THE EDUCATIONAL SPHERE (REGIONAL ASPECT).....	150
<i>Svitovyi O., Movchaniuk A., Diachenko M.</i> REFORMING ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE IN TERMS OF DECENTRALIZATION OF POWER: PROBLEMS AND PROSPECTS.....	157

SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

<i>Bilyk O.</i> THE IMPACT OF THE PANDEMIC ON THE TRANSFORMATION OF SOCIAL RISK.....	162
<i>Chornyj O.</i> STATE POLICY OF SOCIAL ADAPTATION OF THE POPULATION IN MODERN ECONOMIC CONDITIONS OF THE POST-QUARANTINE PERIOD: PSYCHOLOGICAL AND SOCIOCULTURAL ASPECTS.....	168

PUBLIC SERVICE

<i>Fostikova V.</i> MOTIVATIONAL FACTORS OF EFFECTIVE PERSONNEL ACTIVITY IN THE PUBLIC SECTOR.....	174
<i>Rynhach N.</i> VIOLENCE AND ITS LOSSES OF HUMAN LIFE IN UKRAINE: ASSESSMENT OF THREAT.....	180

TOPICAL ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION

<i>Pokataiev P., Berezhanska L.</i> ANALYSIS OF MODERN STATE INVESTMENT POLICY AT THE REGIONAL LEVEL.....	191
<i>Boklag V.</i> ECOLOGICAL CONSEQUENCES OF LAND RELATIONS REFORM IN UKRAINE.....	201
<i>Radchenko Ya.</i> HISTORICAL AND LEGAL DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON PENSION PROVISION FOR MILITARY PERSON.....	207
<i>Lebediev A.</i> LEBEDIEV DEVELOPMENT OF A MODEL OF GENETIC MONITORING IN UKRAINE.....	212
<i>Moiseienko O.</i> IMPROVEMENT OF STATE MANAGEMENT OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE.....	217
<i>Radchuk T.</i> PROBLEMS AND PROSPECTS OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF UKRAINE'S ECONOMY.....	222
<i>Ditsman K.</i> PUBLIC EDUCATION MANAGEMENT: STANDARDIZATION OF EDUCATIONAL SERVICES.....	228
<i>Sirko R.</i> REGARDING CERTAIN ISSUES OF LEGAL REGULATION OF LIABILITY OF PARTICIPANTS IN THE CARRIAGE OF GOODS BY RAIL.....	232
<i>Salamatov V., Masliak M.</i> PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF INNOVATIVE TECHNOLOGIES IN THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM.....	238
<i>Molchanova A.</i> LEGAL REQUIREMENTS OF OFFICIALS OF TAX AUTHORITIES AS A FORM OF REALIZATION OF THEIR ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS.....	245
<i>Malyshev K., Baranovska T.</i> THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ANALYSIS OF THE NORMATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE LAW ENFORCEMENT SYSTEM AS A COMPONENT OF STATE POLICY.....	254
<i>Sokyrko S.</i> STRATEGIC APPROACHES TO THE FORMATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY.....	263

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

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.1>

П. Б. Пилипишин

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри теорії та історії держави і права
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

РОЗУМНИЙ ІНДИВІДУАЛІЗМ ЯК ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВА ПОЗИЦІЯ М. МОНТЕНЯ

У статті було проведено аналіз філософсько-правових ідей епохи Відродження, яка в розумінні індивідуалізації намітила нові тенденції, адже вперше в історії філософсько-правової думки починає розкриватися суть особистої свободи і відповідальності. Через навернення людини до естетичних ідеалів мислителі Відродження намагалися утвердити гармонійність тіла та душі в людині. Визначено, що найбільш ефективною у цьому плані була філософсько-правова позиція М. Монтеня, яка ґрунтувалась якраз на узгодженні суспільних та індивідуальних інтересів. На його думку, з одного боку, людина не повинна ставити власні інтереси понад усе, але, з іншого боку, не має розчинятися у суспільному життєвому вирі, підпорядковуючи своє життя суспільним нормам та інтересам. Отже, суспільні інтереси не повинні завдавати шкоди особистісним.

Зазначено, що суть індивідуалізму Монтеня полягає у відреченні від звичаїв і традицій як умови соціальної стабільності та як непорушних і незмінних законів моралі, оскільки вони не сприяють самостійності людських вчинків, приглушують природу людини та не дають їй можливості бути автономною, користуватись власним розумом, брати на себе відповідальність.

Сформульовані філософсько-правові ідеї М. Монтеня, які мали безумовний вплив на індивідуалізм, а саме: людина є самоцінною, самодостатньою та автономною, яка прагне до самостійного визначення долі та права на самостійне життя; диктат звичаїв та традицій як умови соціальної стабільності змушує людину до протиприродних поглядів та вчинків і позбавляє її здатності до самостійного вчинку; гармонійність суспільних та приватних інтересів – коли суспільні інтереси не завдають шкоду приватним, індивід не розчиняється у суспільному життєвому вирі, а власні інтереси не ставляться понад усе; при прийнятті правого рішення людина повинна опиратися на соціальні чинники і загальнолюдські цінності; критерій істини – розум; своєрідність є одна з передумов і форм прояву свободи; найвище досягнення людини – морально-правова позиція, яка є автономною, незалежною від панівних думок та забобонів; толерантність – це співчуття до інших, розуміння їх інакшості та своєрідності.

Ключові слова: М. Монтень, Відродження, індивідуалізм, індивід, толерантність, автономність, мораль, розум, свобода.

Постановка проблеми. Мислителі Ренесансу закріпили в історії ідею нату-
ралізму, згідно з якою людина – пан над

всією природою, творець власного життя.
У розумінні індивідуалізації епоха Від-
родження намітила нові тенденції, адже
вперше в історії філософсько-правової
думки починає розкриватися суть осо-

бистої свободи і відповідальності. Через навернення людини до естетичних ідеалів мислителі Відродження намагалися утвердити гармонійність тіла та душі в людині. При цьому – надавши значення обидвом факторам, як душі, так і тілу. Так, з одного боку, душа – це критерій морально-правової поведінки, з іншого боку – це поведінка залежить від ірраціональних почуттів, розуму. Разом із тим філософія права Відродження відкидає подвійну детермінованість людського вчинку, коли антисоціальний вчинок – це не лише результат волі людини, але й гріховності тіла чи наслідок долі або фортуни. Відтепер відповідальність повністю покладається на людину, яка наділена Богом свободою волі, є творцем самої себе. Через призму цієї концептуальної установки відбувся розвиток філософсько-правової думки епохи, відповідно до якої поведінка людини розглядається через свободу волі, мотиви, ірраціональне в людині. Натомість детермінованість поведінки божественною волею відходить на другий план.

Усі вище названі філософсько-правові досягнення в період Відродження мали неабиякий вплив на тогочасний індивідуалізм. Разом із тим серед багатьох відомих мислителів цього періоду необхідно виділити Мішеля Монтеня, філософсько-правові ідеї якого заклали фундамент для подальшого розвитку розумного, гуманістичного індивідуалізму як запоруку самоствердження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням індивідуалізму, індивідуалізації приділили увагу такі науковці, як А.С. Бандурка, В.П. Войтенко, Н.І. Гібадулліна, Є.А. Гулянська, А.Х. Горфункель, Н.С. Глущенко, О.В. Грищук, Є.В. Карташева, О.М. Корх, М.Ю. Неврозов, В.І. Самохвалова, Х.Т. Слюсарчук, Т.Д. Федорова, М.М. Чобонюк, З.О. Шевченко, А.І. Яручик та інші. Ними було досліджено проблематику окремих аспектів індивідуалізму або ж суміжних понять, таких як: гуманізм, антропоцентризм, людиноцентризм, лібералізм тощо. Однак маємо зазначити, що в науковій літературі не проводилося детального аналізу розвитку індивідуалізму у філософії права через історичний ракурс. Саме тому більш

прискіпливого дослідження потребує індивідуалізм у різні історичні епохи, в тому числі і в епоху Відродження.

Метою статті є вивчення особливостей формування і розвитку ренесансного індивідуалізму через розкриття філософсько-правових ідей Мішеля Монтеня. На цій базі будуть зроблені висновки про вплив філософії права Ренесансу та Мішеля Монтеня на індивідуалізм.

Виклад основного матеріалу. Аксіологічний підхід в епоху Відродження розроблявся на основі людської суб'єктивності [1, с. 22]. У числі тих, хто сприяв поширенню індивідуалістичних цінностей, – власне й філософсько-правової течії індивідуалізму чільне місце посідає Мішель Монтень. [2, с. 138] Своє повне втілення гуманістичний індивідуалізм, який був розроблений у творах зачинателів ренесансного гуманізму, знайшов в працях М. Монтеня. Л. Блан колись підкреслив, що ніколи індивідуалізм не проповідували з такою глибиною і таким блиском, як у Монтеня [3, с. 80]. Мішель Монтень завдяки саморефлексії й творчій діяльності став одним із титанів думки, який відстоював гуманістичний індивідуалізм як запоруку самоствердження, вільно висловлюючи свої погляди та переконання. С.І. Яручик вважає, що саме М. Монтень є одним із засновників індивідуалізму, де вищою цінністю виступає вільна особистість [2, с. 41, 138].

Гуманістичний індивідуалізм знайшов своє повне втілення в Монтенєвих «Дослідах», де присутній багаторічний, безперестанний самоаналіз, пильна увага до самого себе, до всього багатогранного життя людської особистості в усіх її проявах [4, с. 229–230]. Філософ пише: «Я виставляю на огляд життя буденне і позбавлене будь-якого блиску». Він стверджує про законність і необхідність застосування моральної філософії «до життя повсякденного і простого», бо «кожна людина повністю в своєму розпорядженні є тим, що властиво всьому роду людському» [5, с. 27]. На переконання Монтеня, життя людини є повноцінним, якщо в людині, як істоти діалектично рухомої, поєднуються та узгоджуються негативні та позитивні вияви. У «Дослідах» постійно вка-

зується, що лише завдяки самопізнанню можливо розкрити особливості власного «Я» [2, с. 141].

Як підкреслює Монтень, саме звичаї і традиції як умови соціальної стабільності авторитарно диктують людині кожний крок її життєвого шляху і часом примушують до зовсім протиприродних поглядів та вчинків. Такий диктат із розвитком суспільства стає все більш небезпечним. Безглуздо наслідуючи традиції, які нав'язуються індивіду як непорушні і незмінні закони моралі, людина цілком втрачає здатність до самостійного вчинку. Саме тому не слід вірити церкві, яка повчає, що всі є нікчемними, бо кожен із нас, як вважає мислитель, є самодостатнім та самоцінним, своєрідним космосом. Визнання самодостатності і самоцінності кожної особистості має не тільки зовнішнє (божеественне невтручання і байдужність), але і внутрішнє обґрунтування, яке полягає в тому, що індивід може бути автономним і керуватися власним розумом і оцінками. Більш того, найрозумніше розраховувати на самого себе, довіритися своїм власним силам, у собі самому знайти волю і самому доглядати за собою, оскільки покладатися на допомогу Всевишнього або якихось інших зовнішніх сил немає сенсу [6, с. 62]. Отже, суть індивідуалізму Монтеня полягає в усвідомленому ствердженні ідеалу автономної, незалежної від традицій та звичаїв особи, яка починає поступово усвідомлювати власну цінність і цінність інших; особи, що опановує власну долю і активно відстоюючи право на це перед різного роду спільнотами та соціальними інституціями. У кінцевому підсумку індивідуалізм і все індивідуальне почало втрачати колишню печатку безумовної гріховності і неприпустимості, внаслідок прагнення індивідуума до самостійного визначення своєї долі, до визнання власних прав та індивідуальної своєрідності [6, с. 49].

На думку Монтеня, традиційно негативне ставлення суспільства до будь-яких настанов людини на задоволення своїх приватних інтересів, на особисте щастя є серйозною перешкодою на шляху дійсно незалежного самовизначення людини. Мислитель не є противником необхідності самопожертви з боку індивіда заради

інших, однак заради ближнього не слід забувати і про себе і своє особисте, яке не йде ні в яке порівняння із загальним. Філософія права Монтеня індивідуалістична, і він постійно підкреслює цей її характер. Із метою відстояти незалежність і самостійність людської особистості Монтень зазіхає навіть на вимоги християнської моралі: «Від кого-то батько мій чув, що заради ближнього потрібно забувати про себе, що приватне не йде ні в яке порівняння із загальним. Більшість поширених у світі правил і настанов ставить собі завданням витягти нас з нашого усамітнення і вигнати на площу, щоб ми працювали на благо суспільству. Вони задумані з тим, щоб, надавши на людей благодію, примусити їх відвернутися і відволіктися від свого Я» [5, с. 367, 284].

Індивідуалістична позиція Монтеня не є протиставлення індивідуума суспільству або іншим людям. Однак тогочасний світогляд вимагав створення нової системи моральності, де подолано вантаж лицемірних і традиційних уявлень, звільнено людську особистість, визнано її самоцінності. Таке звільнення у філософії права Монтеня випереджало конкретні історичні та соціальні рамки тогочасного періоду та мало неабияке історичне значення. У філософії права Монтеня головне – це визнання самодостатності людського життя, мислитель стверджує, що «краще наше творіння – життя відповідно до розуму». Тому сенс і виправдання людського життя надає саме моральний зміст [7, с. 212]. Основу філософії Монтеня становить гуманістичний індивідуалізм, що передбачає втілення особистого буттєвого проєкту та першочергове право людини на особисте життя. Життя людини, згідно з Монтенем, – це нерівний, неправильний і різносторонній рух, яке є абсолютним та унікальним. Унікальність життя залежить від того, наскільки людина сама унікальна. Для Монтеня життя є самостійним та особливим, не схожим на життя інших, воно не є засобом порятунку й спокути первородного гріха та досягнення якоїсь іншої мети, що перевищує саму людину, а є щоденним проживанням й задоволенням індивідуальних потреб. Отже, згідно з філософією права цього дослід-

ника індивідуалізму, сенс життя полягає у самому житті. Життя – найвища цінність для людини, тому саме принцип самоцінності й самоцільності життя є основою розуміння питання про її сенс [2, с. 211].

Як вважають дослідники, позицію Монтеня правомірно назвати розумним індивідуалізмом, адже цей мислитель намагається створити цілісний образ людини без жодних обмежень та упереджень. Людина повинна самооновитись і народитись удруге через самоосмислення, тобто стати індивідуальністю. Він висуває критерій розуму й чесноти, без яких неможливо користуватись у земному житті задоволеннями й досягти справжнього щастя. Монтень наголошував, що нашому розуму верховне керівництво душею надала філософія, яка поклала на нього приборкання всіх пристрастей людини. Якщо врахувати думки сучасних вітчизняних учених, такий підхід Монтеня можна віднести до філософської рефлексії, де проблема індивідуального набуває повноправного статусу й стає пошуком ідентичності індивідуальної самосвідомості [8, с. 247].

Монтень вважає, що протиприродно вимагати від індивіда відвернутися від свого «Я» і працювати лише на благо суспільства. Разом із тим Монтень, попри шанобливе, більш того – пріоритетне відношення до приватних інтересів індивідів, зовсім не закликає до протиставлення інтересів індивіда інтересам суспільства в цілому. Однак суспільні інтереси не повинні завдавати шкоду приватним, і у всіх ситуаціях суспільство має пам'ятати про права приватних осіб [5, с. 27].

Монтень відстоює принцип гармонійності в індивідуалізмі, саме тому він не вважає це філософсько-правове явище негативним проявом, тим більше егоїзмом. Так, філософ відстоює взаємоузгодженість у людині природних та соціальних виявів, де людина, з одного боку, не ставить власні інтереси понад усе, а з іншого боку, не розчиняється в суспільному життєвому вирі й не підпорядковує своє життя суспільним нормам та інтересам. Окреслена мислителем людина є природною істотою, що слідує своїй людській природі, а також самодостатньою особистістю. Така людина характеризується такими

ознаками: чесністю, тактовністю, гідністю, оскільки вона здатна реалізовувати свою неповторність й у своїх судженнях та життєвих виявах спирається на міцний фундамент соціальних чинників і загальнолюдських цінностей. Філософія права Монтеня є свідченням гармонійності та життєвої мудрості, бо поєднала в собі вміння узгоджувати й поєднувати природне та соціальне, індивідуальне й загальнолюдське. Кожне життя передбачає забезпечення як власних життєвих потреб, так і суспільних. Індивідуальне життя людини передбачає виконання певних видів суспільної діяльності, яка полягає в обов'язках, соціальній ролі, дотриманні звичаїв та загальнолюдських пріоритетів і цінностей. Життя людини є щасливим, якщо людина дотримується золотої середини: не нехтує духовними та фізичними насолодами, але надмірно ними і не захоплюється. Кожна людина повинна самостійно знайти оптимальний шлях, який приведе її до щастя й добра [2, с. 137–138, 210–211]. Гармонійність можливо досягнути через моральну позицію. Ця позиція змушує діяти через самостійний вибір, у своїй поведінці об'єднуючи особистісні та суспільні інтереси. Тому що корисною суспільству і іншим людям може бути тільки суверенна особистість [7, с. 212].

Індивідуалістичне розуміння людини передбачає, що всі люди, незважаючи на те, що мають багато відмінностей, змінюються протягом свого життя, разом із тим мають однакову природу, однакові інстинкти. Тому життя людей підпорядковане певним законам, які розуміються Монтенем як відображення звичок і звичаїв, а не якоїсь незмінної і абсолютної справедливості. На думку філософа, не слід пов'язувати занадто великих надій із реалізацією в майбутньому якихось ідеальних законів. Із цього Монтень робить практичний висновок: не потрібно керуватися новими ідеями, жертвувати заради них своїм життям чи життям інших, досить керуватися в поведінці принципами консерватизму і толерантності. Критерій істини слід шукати в собі, бо це є наш розум [9, с. 16]. Як пише Монтень: «Я не поділяю загальної помилки, яка полягає в тому, щоб міряти усіх однією міркою.

Я охоче уявляю собі людей, не схожих зі мною... Я допускаю й уявляю собі тисячі інших способів життя, і, всупереч загальному звичаю, з більшою готовністю приймаю несхожість іншої людини зі мною, ніж подібність. Я анітрошки не нав'язую іншому моїх поглядів і звичаїв і розглядаю його таким, яким він є... вимірюючи його, так би мовити, його власною міркою... І я тим більше люблю їх і шаную, що вони інші, ніж я. І нічого я так не хотів би, як щоб кожного з нас оцінювали окремо і щоб мене не стригли під одну гребінку» [5, с. 360]

Уявлення людини про своє місце у світі, згідно з Монтенем, повинно ґрунтуватися на об'єктивному співчутливому ставленні до всього суцього. «Звідси випливає, що відношення «Я – Інший» передбачає дотримання трьох найбільш взаємопов'язаних норм співжиття людей: загально-світоглядного, моральнісного, правового». У свій час Монтень вдався до антропологічної рефлексії, яка посприяла дотриманню на паритетних засадах гуманності, моралі, права, свободи як міжіндивідуального, так і міжспільнотного співжиття [2, с. 168]

Згідно з поглядами філософа, свобода є найбільшою благодатною чеснотою, «справжня свобода полягає в тому, щоб цілком панувати над собою». Основними видами свободи Монтень вважає: єдність у думці, у почуттях, у волі [10, с. 286]. Для Монтеня здатність особистості до вільного самовизначення невід'ємна від її індивідуальної своєрідності, тому що вільний індивід і є своєрідним і, навпаки, своєрідність – одна з передумов і форм прояву свободи. Тому Монтень фактично вперше сформулював найважливішу вимогу новоєвропейського індивідуалізму – вимогу толерантного відношення до всього незвичного і своєрідного, до чужих звичаїв і вдач [6, с. 63].

Отже, своєрідність філософсько-правових поглядів Монтеня можна звести до такого: а) перевага спостереження і здорового глузду над понятійними спекуляціями, які характерні для філософської традиції середньовіччя; б) гуманізм, тобто орієнтація інтересів тільки на земні і людські проблеми; в) практичне розуміння завдань філософії права, покликаної бути мистецтвом життя; г) епікуреїзм, впливає з трактування щасливого життя

як єдиного блага; д) скептицизм як утримання від невизначених, а тому непотрібних теоретичних суперечок; е) натуралізм, згідно з яким природа – це зразок для людини і її мистецтва життя; ж) раціоналізм у визначенні розуму як критерію істини; з) релятивізм при оцінці як конкретних істин, так і законів співжиття; і) консерватизм і толерантність практичної філософії права [9, с. 16].

Висновки. Підсумуємо і ми декілька важливих філософсько-правових поглядів М. Монтеня, які мали безумовний вплив на індивідуалізм: людина є самоцінною, самодостатньою та автономною, яка прагне до самостійного визначення долі та права на самостійне життя; диктат звичаїв та традицій як умови соціальної стабільності змушує людину до протиприродних поглядів та вчинків і позбавляє її здатності до самостійного вчинку; гармонійність суспільних та приватних інтересів – коли суспільні інтереси не завдають шкоду приватним, індивід не розчиняється у суспільному життєвому вирі, а власні інтереси не ставляться понад усе; при прийнятті правового рішення людина повинна спиратися на соціальні чинники і загальнолюдські цінності; критерій істини – розум; своєрідність – одна з передумов і форм прояву свободи; найвище досягнення людини – морально-правова позиція, яка є автономною, незалежною від панівних думок та забобнів; толерантність – це співчуття до інших, розуміння їх особливості та своєрідності.

Остання тенденція є, на нашу думку, цілковитою заслугою відомого філософа М. Монтеня, який, продовжуючи лінію паритетності, запропонував своє бачення узгодження суспільних та індивідуальних інтересів. На його думку, з одного боку, людина не повинна ставити власні інтереси понад усе, але, з іншого боку, не має розчинятися в суспільному життєвому вирі, підпорядковуючи своє життя суспільним нормам та інтересам. Отже, суспільні інтереси не повинні завдавати шкоди особистісним.

Таким чином, подібні філософсько-правові тенденції вперше в історії стали підґрунтям для розвитку: природного права, серцевиною якого є природні права і свободи людини; формування правосвідомо-

сті та самосвідомості людини; значення правової освіти та виховання для розвитку особистості, її самоствердження; розуміння свободи як невід'ємного атрибуту людської гідності; зміни філософсько-правових проблем з онтологічних на етичні, моральні, політичні, правові; новому розумінню значення соціальних норм та принципів на вплив правової поведінки; появи поняття «особистість», «індивід» через розуміння людини як самоцінності, своєрідного космосу; розуміння правового діяння як наслідку сліпого детермінізму через відкриття раціональних та ірраціональних чинників; визнання особистості як суб'єкта права, наділеного індивідуальними якостями; формування нового типу індивідуалізму – розумного.

Список використаної літератури:

1. Гришук О.В. Філософія конституційних цінностей : монографія. Київ : «Компанія ВАІТЕ». 2019. 416 с.
2. Яручик А.І. Світоглядно-гуманістична концепція Мішеля Монтеня : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.05; Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки. Київ, 2016. 247 с.
3. Блан Л. История французской революции: В 2 т. Санкт-Петербург, 1907. Т. 1. 481 с.
4. Горфункель А. Х. Философия эпохи Возрождения. Учеб. пособие. Москва : Высш. школа, 1980. 368 с.
5. Монтень М. Опыты: В 3 кн. Москва : ТЕРРА, 1991. Кн. 3. 864 с.
6. Корх О.М. Проблема індивідуалізму (історико-філософський аналіз) : дис. ... д-ра філос. наук : 09.00.05 ; Дніпропетровський національний ун-т. Дніпропетровськ, 2002. 397 с.
7. Чобанюк М.М. Феномен гуманізму: чувство времени. Наукові записки Харківського національного педагогічного університету ім. Г.С. Сковороди. Сер. : Літературознавство. 2013. Вип. 4(1). С. 207–214.
8. Феномен буття людини: сучасна західноєвропейська філософська рефлексія. Київ : УЦДК, 1999. 278 с.
9. Штракс М.Г. Человек и природа в философии Возрождения. МАДИ (ГТУ). Москва, 2007. 23 с.
10. Монтень М. Проби: у 3 кн.; [пер. з фр. А. Перепада]. Кн. 3. Київ : Дух і літера, 2007. 383 с.

Pylypshyn P. Intelligent individualism as philosophical and legal position of M. de Montaigne

The article analyses philosophical and legal ideas of Renaissance, which set out new trends in the understanding of individualization as, for the first time in history of philosophical and legal thought, the essence of personal freedom and responsibility is revealed. Through appealing of a person to aesthetic ideals the Renaissance thinkers were trying to affirm the harmony of body and soul in a human. It is defined that the most effective in that respect had been philosophical and legal position of M. de Montaigne. It was based precisely on harmonization of social and individual interests. In his opinion, on one hand, a person does not have to put his own interests first, but, on the other hand, he does not have to dissolve in social life vortex by subordinating his life to social norms and interests. Thus, social interests shall not harm the personal ones.

It is stated that the essence of individualism of M. de Montaigne lies in renunciation of customs and traditions as a condition of social stability and as inviolable and unchanged moral laws, since they do not facilitate the independence of human acts, mute nature of mankind and do not give an opportunity to a person to be autonomous, to use his intelligence and to take responsibility.

It is defined philosophical and legal ideas of M. de Montaigne, which had an unconditional influence on individualism, in particular: a person is self-important, self-efficient and autonomous, and is aspiring to independent determination of fate and right for individual living; dictatorship of customs and traditions as a condition of social stability forces a person to think and act unnaturally, and deprives him of independent behavior ability; the harmony of social and private interests, when social interests do not harm the private ones, an individual does not dissolve in social life vortex, and his own interests are not put above all; while making a legal decision a person has to rely on social factors and common to humanity values; criteria of truth – intelligence; identity is one of the prerequisites and forms of freedom manifestation; the greatest human's achievement is moral and legal position, which is autonomous and independent of prevailing views and prejudices; tolerance is a sympathy for others, perception of their being different and uniqueness.

Key words: M. de Montaigne, Renaissance, individualism, an individual, tolerance, autonomy, morality, intelligence, freedom.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 352:342.55

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.2>

П. В. Полухін

аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ

У статті досліджується питання організаційно-правових форм місцевого самоврядування територіальних громад у Великій Британії в контексті проведених реформ. Підкреслюється, що місцеве самоврядування на території Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії регламентується окремими нормативними актами для кожного регіону і різняться за такими параметрами, як адміністративно-територіальний поділ і повноваження місцевої влади. Приділено увагу реформі управління містами (сіті), проведеної відповідно до Акта Парламенту «Про муніципальне управління» 1835 року. Досліджуються виборні окружні ради, що були створені в Англії та Уельсі Актом Парламенту «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1888 року, та районні ради – що були створені Актом Парламенту «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1894 року. Аналізується робота Комісії з місцевого самоврядування Англії (1992 року), в компетенцію якої увійшли обов'язки щодо перегляду структури місцевого управління, кордонів муніципальних утворень і списків виборців. Досліджуються результати реформ, проведених на підставі рекомендацій спеціальної Комісії з питань місцевого самоврядування в Англії, робиться висновок про встановлення «гібридної» (змішаної) системи місцевого самоврядування. У міських муніципальних утвореннях – унітарна, в сільських – двоступенева. Ураховуючи той факт, що унітарна система місцевого самоврядування була встановлена в міських муніципальних утвореннях Англії, у статті розглянуто та досліджено первинні організаційно-правові форми місцевого самоврядування територіальних громад міста Лондона. Встановлено, що районні ради Лондона (borough councils) є аналогічними радам округів та складаються з виборних радників, які зі свого числа обирають мера. Приділено увагу повноваженням районних рад Лондона, до яких віднесено: здійснення контролю за розвитком мегаполісу, охорону здоров'я та соціальне забезпечення, управління очисними спорудами (але не їх розміщенням, яким займається рада Великого Лондона), бібліотеками, парками (більшість культурних місць відпочинку в місті знаходиться у веденні ради Великого Лондона), виконання функцій податкових органів.

Ключові слова: муніципальне право, місцеве самоврядування, форми місцевого самоврядування, Велика Британія, Лондон.

Постановка проблеми. Наразі відбувається реформа місцевого самоврядування, черговим етапом якої обрана децентралізація місцевого самоврядування,

та гармонізація законодавства України про місцеве самоврядування з європейськими стандартами у цій сфері. Важливе значення при цьому надається майже всім аспектам місцевого самоврядування, але трохи осторонь залишаються питання подальшого удосконалення організацій-

но-правових форм місцевого самоврядування територіальних громад в Україні. Оскільки норми Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо особливостей організаційно-правових форм місцевого самоврядування територіальних громад є доволі лаконічними, важливого значення набувають дослідження у цій сфері.

Досвід Сполученого Королівства є цікавим для України тому, що у цій державі було проведено ряд муніципальних реформ та діють одночасно декілька моделей місцевого самоврядування (унітарна, двоступенева, змішана). Таким чином, британський досвід може бути використаний для удосконалення наявних в Україні організаційних форм місцевого самоврядування територіальних громад та для запровадження нових форм.

Аналіз дослідження даної проблеми. Дослідженню проблем організації та форм місцевого самоврядування у Великій Британії присвячено чимало Вітчизняних та зарубіжних наукових праць, таких як Мішина Н.В., Назарко А.Т., Чапля О.В., Батанов О.В., Шпак Ю.О.

Метою даної статті є дослідження організаційно-правових форм місцевого самоврядування у Великій Британії в контексті проведених у країні реформ.

Виклад основного матеріалу. Велика Британія традиційно вважається країною «класичних» форм народовладдя. У Сполученому Королівстві немає чинної письмової Конституції, отже, немає навіть формальних підстав для того, щоб говорити про легальний конституційний статус місцевого управління. Проте реформи системи місцевого самоврядування в Великій Британії кінця ХХ – початку ХХІ століття істотно змінили традиційну організацію діяльності місцевої влади. Із формально-юридичної точки зору, місцеве самоврядування в Сполученому Королівстві не володіє конституційними гарантіями в умовах абсолютного суверенітету Парламенту. Проте варто звернути увагу на існування стійкої правової традиції та системи нормативно-правових актів, що визначають загальні положення щодо статусу місцевих органів влади.

Перші органи муніципального управління, хоча й з обмеженим колом компетенцій, проте в сучасному розумінні

цього терміна у Сполученому Королівстві з'явилися в результаті реформи управління містами (сіті), проведеної відповідно до Акта Парламенту «Про муніципальне управління» 1835 року. Згідно з його положеннями, вирішення обмеженого кола питань співжиття ста семидесяти восьми міст Англії та Уельсу передавалося муніципальним радам, що обиралися платниками податків. Проте, як було зазначено, органи створені Актом 1835 року мали спеціальну (обмежену) компетенцію.

Вибірні окружні ради були створені в Англії та Уельсі Актом Парламенту «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1888 року, а районні ради – Актом Парламенту «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1894 року. Згідно з Актом 1888 року містам було дозволено обрати, чи вони будуть повністю підпорядковуватись центральним органам влади, чи вони будуть мати власні муніципальні органи управління. Міста, що обирали можливість створити власні муніципальні органи управління, перетворювались на округи. Акт 1888 року містив критерії, яким мало відповідати місто, для отримання статусу округу в майбутньому. Подібні органи були створені Актом «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1898 року в Ірландії та Актом «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1889 року в Шотландії.

Актом «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1972 року була передбачена реорганізація всієї Англії (окрім Лондона) та Уельсу у дворівневу структуру, яка включала 45 окружних рад та 332 районні ради. Управління Лондоном здійснювала Велика Лондонська Рада (Greater London Council) та 32 Лондонські районні ради [4].

Адміністративно-територіальний поділ Лондону був реорганізований відповідно до Лондонського урядового акту (London Government Act) 1963 року, який вступив в силу в 1964 році. Даним актом створювалась окружна рада і 32 райони. Територія юрисдикції новоствореної Великої Лондонської Ради (Greater London Council) повністю співпадала з територіальною юрисдикцією ліквідованої Лондонської Районної Ради (London County Council).

Відповідно до статті 101 Акту Парламенту «Про місцеве самоврядування» 1972 року (Local Government Act) [4] районні та окружні ради мають право, за згодою, виконувати функції один одного. Проте, навіть незважаючи на фактичне делегування функцій, відповідальність за виконання або невиконання делегованих іншому органу місцевої влади функцій покладається на орган, який має виконувати ці функції відповідно до закону.

Варто зазначити, що деяким місцевим органам влади дозволялось зберегти назву «районної» або «міської ради» після реформ 1972 року, незважаючи на те, що вони отримали статуси округів. Проте вони могли зберегти лише назву, всі інші правові наслідки були невідворотними.

Місцеве самоврядування на території Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії регламентується окремими нормативними актами для кожного регіону і різниться за такими параметрами, як адміністративно-територіальний поділ і повноваження місцевої влади. Навіть органи державної влади, у віданні яких знаходяться питання взаємодії з органами місцевого самоврядування, різні: в Англії це міністерство навколишнього середовища, регіонів і місцевого самоврядування, в інших частинах країни з кінця 1990-х діють виборні асамблеї (парламенти) і створювані ними уряди.

У 1995 р була переглянута структура місцевого самоврядування в країні в цілому. Процес перегляду представляв собою три різних процедури в Англії, Шотландії та Уельсі.

У 1992 році була створена Комісія з місцевого самоврядування Англії, в компетенцію якої увійшли обов'язки щодо перегляду структури місцевого управління, кордонів муніципальних утворень і списків виборців. Головне завдання Комісії полягало в розгляді необхідності та доцільності створення системи унітарних органів місцевого самоврядування замість класичної двоступеневої структури. Діяльність комісії була обмежена питаннями структури місцевого самоврядування в Англії. Питаннями реорганізації місцевого самоврядування в Шотландії та Уельсі займалися Управління з питань Шотландії та Уельсу під керівництвом Міністра у справах Шотландії та Уельсу відповідно.

Зазначаємо, що перегляд структури місцевого самоврядування в Англії викликав неоднозначні оцінки і активні дискусії.

У результаті реформ, проведених на підставі рекомендацій спеціальної Комісії з питань місцевого самоврядування в Англії, була встановлена «гібридна» (змішана) система місцевого самоврядування. У міських муніципальних утвореннях – унітарна, в сільських – двоступенева [3, с. 45]. Перша група унітарних органів була створена у квітні 1996 р. Процес був завершений після того, як були створені ще дві групи унітарних органів місцевого самоврядування в 1997 та 1998 рр. У Шотландії та Уельсі реформа була проведена швидше і простіше: в обох регіонах двоступенева система місцевого самоврядування була скасована.

Враховуючи той факт, що унітарна система місцевого самоврядування була встановлена в міських муніципальних утвореннях Англії, далі пропонується розглянути та дослідити первинні організаційно-правові форми місцевого самоврядування територіальних громад міста Лондона.

Лондон – один із найбільших у світі мегаполісів, який здійснював значний вплив на політичну, економічну і соціальну картину життя країни. Як центру загальноєвропейського значення, йому властива розгалужена муніципальна структура управління, що має свою специфіку.

Столиця Великобританії до 1986 р. мала двоступеневу систему самоврядування, яка відрізнялася своєю оригінальністю і неповторністю. Відповідно до закону «Про місцеве самоврядування Лондоном» (London Government Act) 1963 р. місцеве самоврядування в місті здійснювалося, з одного боку, Радою Великого Лондона, а з іншого боку – радами 32 лондонських округів – Бороу (boroughs) і Сіті Лондона. Крім того, існувала ціла низка органів, що здійснювали керівництво службами, що знаходились поза Лондоном, але мали відношення до місцевих органів влади. Такими були і залишаються Управління лондонського порту, Управління з охорони Темзи, Управління лондонського пасажирського транспорту і столична муніципальна поліція [2, с. 82–84].

На нашу думку, уваги вартий той факт, що спільну раду міста Лондона часто

характеризують як «*sui generis*» (лат. – унікальний в своєму роді) – орган влади. У функціональному відношенні вона є унітарним органом, незважаючи на досить невелику кількість населення території, на яку поширюється її юрисдикція. Зазвичай, якщо Акти Парламенту поширюються на вищезазначену територію, то на це вказується в самих Актах.

Рада Великого Лондона (Great London Council) спочатку була організована аналогічно до ради графства і складалась із 100 чоловік, 17 з яких повинні бути міськими старшинами. Рада Великого Лондона відповідала за підготовку плану розвитку регіону Великого Лондона, а районні ради міста здійснювали контроль за його розвитком і дотриманням законодавства про планування.

Районні ради Лондона (borough councils) є аналогічними радам округів та складаються з виборних радників, які зі свого числа обирають мера. Районні ради Лондона наділені такими повноваженнями: вони здійснюють контроль за розвитком мегаполісу, охороною здоров'я та соціальним забезпеченням, очисними спорудами (але не за їх розміщенням, яким займається рада Великого Лондона), бібліотеками, парками (більшість культурних місць відпочинку в місті знаходиться у веденні ради Великого Лондона). Крім того, вони виконують функції податкових органів. Отже, районні ради Лондона є первинними організаційно-правовими формами місцевого самоврядування територіальних громад міста Лондон.

Сьогодні муніципалітет Великого Лондона виконує цілий ряд функцій у сфері управління транспортом, поліцією, планування території міста, протипожежними та рятувальними органами, надання соціального житла та економічного розвитку.

У 1996 р. Уельс адміністративно був розділений на 8 графств, які поділялися на 37 округів. Поділ повноважень між графствами і округами здійснювався так само, як і в Англії. Єдина відмінність полягала в тому, що утилізація сміття знаходилась в компетенції округів, а не графств, як в Англії. Після створення у квітні 1996 р. 22-х нових унітарних рад ці утворення стали відповідати за весь спектр місцевих питань в Уельсі.

Система місцевого самоврядування Шотландії до квітня 1996 р. складалась з 9 регіонів і 53 округів та була організована за принципом, аналогічним Англії та Уельсу. Більшість функцій, виконуваних в Англії графствами, виконувались в Шотландії регіонами. Однак були деякі відмінності, наприклад, обслуговування бібліотек зазвичай знаходилося у компетенції районів (як в Англії та Уельсі), але у трьох найбільших регіонах вони знаходились в компетенції регіональних органів місцевого самоврядування. Діяли також три острівних органи місцевого самоврядування – на Оркнейських, Шетландських і Західних островах, які вирішують весь спектр місцевих питань самостійно.

Як і в Уельсі, нові унітарні ради Шотландії почали працювати у квітні 1996 р. Вони стали вирішувати весь спектр місцевих питань на своїй території. Острівних органи місцевого самоврядування реформи не торкнулися. Забезпечення населення питною водою в Шотландії знаходилося в компетенції місцевої влади, але у квітні 1996 року, після реорганізації, ця функція була передана спеціалізованим органам.

Відповідно до нового законодавства про місцеве самоврядування до квітня 1996 року було створено 32 унітарних органи місцевого самоврядування в Шотландії і 22 в Уельсі.

Таким чином, у результаті дослідження проблеми організаційно-правових форми місцевого самоврядування територіальних громад у Великій Британії можна зробити певні висновки.

Великобританія традиційно вважається країною «класичних» форм народовладдя. У Сполученому Королівстві немає чинної письмової Конституції, отже, немає навіть формальних підстав для того, щоб говорити про легальний конституційний статус місцевого управління. Проте реформи системи місцевого самоврядування в Великобританії кінця ХХ – початку ХХІ століття, істотно змінили традиційну організацію діяльності місцевої влади.

Перші органи муніципального управління, хоча й з обмеженим колом компетенцій, проте в сучасному розумінні цього терміна у Сполученому Королівстві

з'явилися в результаті реформи управління містами (сіті), проведеної відповідно до Акту Парламенту «Про муніципальне управління» 1835 року.

Виборні окружні ради були створені в Англії та Уельсі Актом Парламенту «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1888 року, а районні ради – Актом Парламенту «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1894 року. Згідно з Актом 1888 року містам було дозволено обрати, чи вони будуть повністю підпорядковуватись центральним органам влади, чи вони будуть мати власні муніципальні органи управління. Міста, що обирали можливість створити власні муніципальні органи управління, перетворювались на округи.

Актом «Про місцеве самоврядування» (Local Government Act) 1972 року була передбачена реорганізація всієї Англії (окрім Лондона) та Уельсу у дворівневу структуру, яка включала 45 окружних рад та 332 районні ради. Управління Лондоном здійснювала Велика Лондонська Рада (Greater London Council) та 32 Лондонські районні ради.

У 1992 році була створена Комісія з місцевого самоврядування Англії, в компетенцію якої увійшли обов'язки щодо перегляду структури місцевого управління, кордонів муніципальних утворень і списків виборців. У результаті реформ, проведених на підставі рекомендацій спеціальної Комісії з питань місцевого самоврядування в Англії, була встановлена «гібридна» (змішана) система місцевого самоврядування. У міських муніципальних утвореннях – унітарна, в сільських – двоступенева.

Районні ради Лондона (borough councils) є аналогічними радам округів та складаються з виборних радників, які зі свого числа обирають мера. Районні ради Лондона наділені такими повноваженнями: вони здійснюють контроль за розвитком

мегаполісу, охороною здоров'я та соціальним забезпеченням, очисними спорудами (але не за їх розміщенням, яким займається рада Великого Лондона), бібліотеками, парками (більшість культурних місць відпочинку в місті знаходиться у веденні ради Великого Лондона). Крім того, вони виконують функції податкових органів. Отже, районні ради Лондона є первинними організаційно-правовими формами місцевого самоврядування територіальних громад міста Лондон.

Уельс має 22 унітарні органи (також відомі як районні ради або районні міські ради), а в Шотландії – 32 унітарні органи влади. І Уельс, і Шотландія також мають «громадські ради», повноваження яких близькі до повноважень парафіяльних та міських рад в Англії. Станом на 2014 рік Північна Ірландія має 11 «окружні ради рад», але не має (і ніколи не мала) еквіваленту парафіяльним та міським радам.

Перспективи подальших досліджень вбачаються в подальшому розробленні цього питання (див., наприклад, [5]).

Список використаної літератури:

1. Мішина Н.В. Муніципальне управління у Великому Лондоні. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 3. Одеса : Юридична література, 2004. С. 237–244.
2. Шпак Ю.О. Досвід реформування місцевого самоврядування у Великобританії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 10-1(1). С. 82–84.
3. Atkinson H., Wilks-Heeg S. *British Local Government since 1979: the end of an era*. Sheffield Hallam University. 1997.
4. Local Government Act 1972. URL : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/70/contents>.
5. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць*. Вип. 22. Одеса : Юридична література, 2004. С. 229–233.

Polukhin P. Organizational and legal forms of local government in Great Britain

The article examines the issue of organizational and legal forms of local self-government of territorial communities in the UK in the context of the reforms. It is emphasized that local self-government in England, Scotland, Wales and Northern Ireland is regulated by separate regulations for each region and differs in such parameters as administrative-territorial division and powers of local government. Attention is paid to the reform of city management (city), carried out in accordance with the Parliamentary Act "On Municipal Administration"

of 1835. It examines the elected county councils established in England and Wales by the Local Government Act of 1888 and the district councils established by the Local Government Act of 1894. The work of the Commission on Local Self-Government of England (1992), which is responsible for reviewing the structure of local government, the boundaries of municipalities and voter lists, is analyzed. The results of the reforms carried out on the basis of the recommendations of the special Commission on Local Self-Government in England are studied, and a conclusion is made about the establishment of a "hybrid" (mixed) system of local self-government. In urban municipalities – unitary, in rural – two-tier. Given the fact that the unitary system of local self-government was established in the urban municipalities of England, the article considers and explores the primary organizational and legal forms of local self-government of the territorial communities of the city of London. It has been established that London's borough councils are similar to district councils and consist of elected councilors who elect a mayor from among their number. Attention is paid to the powers of the district councils of London, which include: monitoring the development of the metropolis, health and social security, management of treatment facilities (but not their location, which is the Council of Greater London), libraries, parks (most cultural sites in city is administered by the Greater London Council), performing the functions of the tax authorities.

Key words: municipal law, local self-government, forms of local self-government, Great Britain, London.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.942/943

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.3>

К. Б. Дрогозюк

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

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ЕЛЕКТРОННИХ ДОКАЗІВ У ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

У сучасних умовах Інтернет виступає невіддільним елементом життя суспільства і містить сліди відповідної життєдіяльності у вигляді певної інформації, за допомогою якої можуть підтверджуватися чи спростовуватися обставини, що входять до предмета доказування у цивільній справі.

Попри позитивні зміни у цивільному процесуальному законодавстві щодо використання електронних доказів в цивільному судочинстві, необхідно констатувати, що законодавче закріплення порядку вилучення, фіксації, дослідження та оцінки електронних доказів повною мірою не враховує особливості правової природи окремих електронних доказів, зокрема, доказів, отриманих із соціальних мереж. Це створює колізії у правозастосовній практиці, ускладнює процес доказування із використанням електронних доказів, отриманих із соціальних мереж, та інколи зумовлює відхилення судами відповідних доказів через недоведеність їх належності, допустимості, достатності та достовірності, що створює загрозу для захисту прав, свобод та законних інтересів користувачів соціальних мереж та інших засобів інтернет-зв'язку на території України.

Метою статті є виокремлення та аналіз особливостей правової природи функціонування електронних доказів, а також аналіз судової практики під час використання відповідних доказів у цивільному судочинстві.

За результатами дослідження встановлено, що особливостями правової природи електронних доказів є: нематеріальна форма і носій фіксації інформації; спеціальна процедура створення і закріплення інформації на матеріальному носії; особлива процедура відтворення електронного доказу; можливість відтворення, копіювання або переміщення на інший носій необмежену кількість разів без втрати своїх характеристик, внаслідок чого виникають їх ідентичні примірники, відсутність конкретно визначеного носія для зберігання електронних доказів, отриманих із соціальних мереж; особливий статус оригіналу, який може існувати в декількох місцях, тощо

Проведений аналіз дозволяє констатувати, що правове регулювання електронних доказів у цивільному судочинстві потребує вдосконалення з урахуванням особливостей правової природи відповідних доказів.

Ключові слова: електронні докази, скріншот, соціальні мережі, цивільна справа, доказування, фіксація доказів, подання доказів.

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку суспільства, коли величезна кількість різної інформації передається за допомогою соціальних мереж та інших

засобів інтернет-комунікації, характеризується тенденцією до зростання кількості судових справ, у яких виникає потреба встановлення змісту інформації, розміщеної на вебсайтах, окремих сторінках та соціальних мережах.

Невирішеними проблемами гарантування захисту прав та інтересів у цивільному судочинстві залишаються порядок пошуку, отримання, дослідження та оцінки електронних доказів. Особливого дослідження, аналізу та визначення вимагає питання особливостей правової природи електронних доказів, отриманих із соціальних мереж у цивільному процесі України.

Це зумовлює актуальність розгляду вітчизняного цивільного процесуального законодавства, яким передбачається використання електронних доказів у цивільному судочинстві, та оцінки стану правового регулювання відповідної сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню окремих питань використання електронних доказів були присвячені праці багатьох вчених-процесуалістів, зокрема: С.Л. Галушкиної, С.О. Ємельянчик, А.Ю. Каламайко, О.М. Лазько, Г.З. Огнев'юк, О.П. Радкевич, Д.К. Фартушної, Д.М. Цехан, А.С. Штефан, Ю.С. Павлової, В.С. Петренко тощо. Однак спеціалізованих досліджень особливостей правової природи електронних доказів вітчизняними науковцями проведено ще не було.

Метою статті є встановлення особливостей функціонування та використання електронних доказів, а також аналіз судової практики під час використання відповідних доказів у цивільному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. Соціальні мережі стали важливим джерелом інформації, а все, що публікується в Facebook, Instagram, Telegram, Twitter тощо, поступово набирає юридичну вагу. Вочевидь, що питання, які поставали раніше (наприклад, чи є публікація в соціальних мережах доказом в суді?), втратили свою актуальність, адже наразі правовий статус електронних доказів визначено у процесуальних кодексах.

Менш ніж 10 років потому у соціальних мережах не було підстав для позову про захист честі, гідності та ділової репутації, порушення прав інтелектуальної власності тощо, однак сьогодні все це можливо. Також непоодинокими є і випадки порушення прав у соціальних мережах.

На початку 2020 найпопулярнішими соціальними мережами в Україні були

Facebook (58% від усіх респондентів), YouTube (41%), Instagram (28%) і Telegram (14%). Про це свідчать дані опитування компанії Research & Branding Group. Далі зі значним відривом йдуть Вконтакте (7%), Однокласники (6%) і Twitter (5%), а найменш популярною є Linkdn (1%) [1].

Соціальні мережі «Вконтакте» та «Однокласники» дещо втратили свою популярність внаслідок підписання 28 квітня 2017 року Указу Президентом України, яким було введено в дію рішення РНБО про оновлення списку санкцій проти певних російських компаній. Рішення РНБО, зокрема, передбачало введення санкцій проти низки фізичних та юридичних осіб, серед яких ТОВ «Яндекс», а також російські соціальні мережі «Вконтакті», «Однокласники» та поштовий сервіс «Mail.ru» [2]. Таким чином, доступ до цих соціальних мереж для осіб, які перебувають на території України, було обмежено.

З прийняттям чинної редакції ЦПК України проблема щодо правильного застосування електронних доказів у судовому процесі повинна була зникнути. Водночас положення ст. 100 ЦПК України, якою регулюється порядок подання електронних доказів, змістовно дуже близькі до аналогічних норм, передбачених для письмових доказів, і не враховують специфіку природи соціальних мереж [3]. Відповідний факт ускладнює процес пошуку, збирання, надання учасниками справи електронних доказів, отриманих із соціальних мереж, до суду, а також оцінку відповідних доказів судом, про що свідчить судова практика.

Так, у рішенні Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області у справі № 344/14572/16-ц від 02.03.2018 року суддя відмовила у задоволенні клопотання про долучення до матеріалів справи дисків із звукозаписами, оскільки «вони не мають реквізитів, за допомогою яких підтверджується цілісність цього електронного документа, зокрема позначку про зміни та доповнення та позначку часу документа» [4], в постанові апеляційного суду Чернівецької області від 17.01.2018 року у справі № 716/254/16 суд відмовив у дослідженні звукозапису розмови та її стенограми, оскільки «в матеріалах справи відсутні докази на підтвер-

дження того, що вказаний звукозапис [...] отриманий з дотриманням вимог законодавства» [5], та інших судових рішеннях.

Правова природа електронних доказів має свої характерні особливості, які підтверджують, що використання однакового порядку подання, фіксації та оцінки електронних, речових та письмових доказів є недоцільним. Серед особливостей електронних доказів можна виокремити такі:

- *нематеріальна форма і носій фіксації інформації*. Електронні докази можуть міститися не лише на певних носіях, а й в інтернеті. При цьому не завжди існує реальна можливість виявити, на якому конкретно сервері та на якому з жорстких дисків цього серверу зберігається відповідна вебсторінка. На відміну від письмових доказів, які взаємопов'язані з певним носієм інформації, збереження електронних доказів та їх здатність виступати засобом встановлення обставин справи не залежать від наявності конкретно визначеного носія [6, с. 67].

- *спеціальна процедура створення і закріплення інформації на матеріальному носії*. Створення електронного доказу переважно є результатом діяльності людини, однак окремі їх види, зокрема метадані, генеруються в процесі функціонування певної системи, яка фіксує відомості автоматично, без втручання людини у сам процес фіксації даних. Електронні докази виникають у специфічному середовищі, зумовленому використанням певних технічних засобів та програмного забезпечення. Вони створюються в електронному форматі і не мають об'ємно-просторових та інших характеристик, властивих об'єктам матеріального світу [6, с. 67].

- *особлива процедура відтворення електронного доказу*. Для сприйняття інформації, що виражена в електронній формі, потребується використання технічних засобів, які здатні відображати цю інформацію. Електронний доказ несе дані, що закодовані за допомогою певних типів сигналів і недоступні для безпосереднього сприйняття людиною без застосування відповідного обладнання. Технічні пристрої з установленим у них програмним забезпеченням переводять закодовані дані у текст, звук та зображення, що дає

можливість ознайомитися з ними. Своєю чергою вилучення інформації, яка має значення для справи, із письмових та речових доказів відбувається без використання технічних і програмних засобів [6].

- *можливість відтворення, копіювання або переміщення електронних доказів на інший носій необмежену кількість разів без втрати своїх характеристик, внаслідок чого виникають їх ідентичні примірники*. З огляду на те, що електронний доказ не має жорсткого зв'язку з технічним носієм, він може зберігатися одночасно в хмарному середовищі та на численних носіях, переміщуватися з одного сховища даних чи носія до іншого, без втрати або зміни юридичної сили [7]. Окремі науковці підкреслюють, що в електронних доказах відсутня жорстка прив'язка до конкретного матеріального носія. Як наслідок, один і той же електронний доказ може існувати на різних носіях [8]. Проте електронні докази зберігають автентичність закріпленої у них інформації незалежно від кількості відтворень та переміщень, що відрізняє їх від письмових та речових доказів, котрі такої здатності не мають.

- *особливий статус оригіналу, який може існувати в декількох місцях*. Існування оригіналу та копії електронного доказу, а також можливість їх відокремлення один від одного само по собі не знаходить чіткого врегулювання в науці цивільного процесуального права. Електронні докази характеризуються відсутністю традиційного існування оригіналів та копій доказів.

ЦПК України не передбачає спеціальний порядок або певні критерії, за допомогою яких суд та інші учасники справи змогли б відрізнити оригінал електронного доказу від його копії. Згідно з ч. 2 ст. 100 ЦПК електронні докази подаються в оригіналі або електронній копії, засвідченій електронним цифровим підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до Закону України «Про електронний цифровий підпис». Проте на практиці виникають деякі проблеми, пов'язані з застосуванням цієї норми. По-перше, в Законі України «Про електронні документи та електронний документообіг» зазначено, що в разі надсилання електронного документа кіль-

ком адресатам або його зберігання на кількох електронних носіях кожен з електронних примірників вважається оригіналом електронного документа. Отже, якщо зберегти один і той же електронний документ на десяти носіях, то кожен з них буде вважатися оригіналом.

По-друге, порядок засвідчення електронних копій на законодавчому рівні не визначений, що впливає ще з більш складного питання щодо співвідношення оригіналу та копії електронного доказу. При цьому Закон України «Про електронний цифровий підпис», на який міститься посилання в ч. 2 ст. 100 ЦПК України, втратив чинність, а прийнятий замість нього Закон України «Про електронні довірчі послуги», який набрав чинності 7 листопада 2018 р., не містить окремого порядку посвідчення електронних копій електронних доказів.

Відсутність передбаченого законом порядку посвідчення електронних копій електронних доказів створює ризики визнання їх недопустимими в процесі дослідження та оцінки доказової інформації. Проблема копій електронних доказів та їх посвідчення може бути зображена на прикладі таких електронних доказів, які не можуть бути переведені у паперову копію, зокрема аудіо- та відеозаписи.

Наприклад, у постанові від 16.10.2018 р. по справі № 690/62/18 Апеляційний суд Черкаської області зазначив, що позивач не надав суду підтвердження, що наданий ним відеозапис, яким обґрунтовуються позовні вимоги, є оригіналом, а також не вказав про наявність у нього або іншої особи його оригіналу [10]. Аналогічна позиція щодо копії відеозапису була висловлена Харківським апеляційним судом, який у своїй постанові від 18.01.2019 р. по справі № 619/4083/17 зазначив, що суду не надано підтвердження того, що зазначений відеозапис, яким обґрунтовуються позовні вимоги, є оригіналом, позивач не вказав на наявність оригіналу такого відеозапису у нього або іншої особи, тому відеозапис не приймається судом [11].

Водночас стає незрозумілим, що є електронною копією електронного доказу. У разі паперової копії найпростіший прикладом є роздрукований примірник елек-

тронного доказу. Проте, як зазначалось вище, паперові копії електронного доказу повинні бути засвідчені в порядку, встановленому законом. При цьому такий порядок законом досі не визначений. Отже, процесуально електронні докази можна подавати тільки в оригіналі.

З огляду на специфіку певних видів електронних доказів (відео-, звукозаписи, цифрове зображення тощо) їх копії повністю ідентичні оригіналу. З урахуванням цього окремі науковці вважають, що такі електронні копії доцільно прирівняти до оригіналу [9]. Цікаво, що в попередній редакції ЦПК України допускалось надання електронних документів у вигляді їх засвідчених копій на паперових носіях, що підпадало під ознаки письмових доказів.

- окрема особливість доказування змісту електронних доказів, отриманих із соціальних мереж, пов'язана з *можливістю зміни імені користувача відповідної сторінки*. Коли така зміна відбувається, всі попередні публікації користувача стають доступними під новим іменем, а встановити, яким було попереднє ім'я, шляхом огляду сторінки неможливо.

Єдиним виходом у таких ситуаціях, напевно, було б отримання довідки від адміністрації Facebook про те, чи відбулася зміна імені користувача і якщо так, то яким було попереднє ім'я користувача і коли була здійснена його зміна. В судовій практиці поки що не зустрічалося випадків витребування доказів від власника зарубіжного сайту. Так, стосовно Facebook у судових рішеннях зазвичай вказується, що цей сайт не адмініструється в Україні. Також у разі існування двох сторінок з подібним іменем користувача (чи різними іменами, адже під час реєстрації аккаунту в соціальній мережі справжність імені користувача не перевіряється) можливе проведення експертизи на предмет встановлення того, чи є автором текстів публікацій, поширених від імені користувача на обох сторінках, одна і та ж особа, чи тексти таких публікацій написані різними особами [6, с. 74].

Хоча в окремих соціальних мережах, наприклад Instagram, існує можливість перевірити інформацію про аккаунт та переглянути попередні імена користувача.

Всі вищенаведені ознаки свідчать про особливу природу електронних доказів, яка зумовлює необхідність застосування окремого режиму їх використання у процесі доказування. Однак з положення ст. 100 ЦПК слідує, що для електронних доказів встановлено порядок подання, аналогічний порядку подання письмових доказів: закон допускає можливість використання електронної (паперової) копії електронного доказу, проте одночасно підкреслює важливість існування його оригіналу, ненадання якого може призвести до того, що копія електронного доказу не буде братися судом до уваги. Такий режим не повною мірою відповідає особливостям електронних доказів, оскільки у багатьох випадках їх копії здатні точно і вичерпно передавати зміст оригіналу і слугувати засобом встановлення обставин справи.

Крім того, виникає проблема – як надійно і правильно зафіксувати і надати суду електронний доказ, адже його можна легко знищити. Відповідно до ч. 4, 5 ст. 100 ЦПК України учасник справи, який подає копію електронного доказу, повинен зазначити про наявність у нього або іншої особи оригіналу електронного доказу. Якщо подано копію (паперову копію) електронного доказу, суд за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи може витребувати у відповідної особи оригінал електронного доказу. Якщо оригінал електронного доказу не подано, а учасник справи або суд ставить під сумнів відповідність копії (паперової копії) оригіналу, такий доказ не береться судом до уваги. Так, наприклад, коли у сторони справи є належним чином засвідчена роздрукована копія у соціальній мережі, що принижує честь, гідність та ділову репутацію особи, який містить 1 млн переглядів, але публікація на момент витребування її судом видалена зі сторінки користувача, то довести факт приниження достатньо складно.

Належність, достовірність, достатність і допустимість електронних доказів у цивільному судочинстві України – це своєрідний ступінь правдивості й відповідності фактичним об'єктивним обставинам судової справи. Одним із найскладніших завдань є встановлення відповідного ступеня правдивості, від якого залежить

встановлення й визнання належності, допустимості, достатності та достовірності електронних доказів. Відповідно до ч. 1 ст. 89 ЦПК України суд оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному, об'єктивному та безпосередньому дослідженні наявних у справі доказів. Проте видається доцільним, що у разі ознайомлення з електронними доказами оцінки судом лише за власним внутрішнім переконанням не завжди достатньо. Окремі науковці підкреслюють необхідність законодавчого прийняття та застосовування на практиці залучення спеціаліста з інформаційних технологій у судовому засіданні під час дослідження електронних доказів або ж застосовувати призначення судової експертизи у сфері інформаційних технологій у разі вирішення занадто складних питань.

Іншим аспектом є складність надання неупередженої оцінки доказів, отриманих із соціальних мереж. Так, Пунктом 19 Постанови Пленуму ВСУ «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи» від 27.02.2009 р. № 1 визначено, що, вирішуючи питання про визнання поширеної інформації недостовірною, суди повинні визначати характер такої інформації та з'ясувати, чи є вона фактичним твердженням, чи оціночним судженням [12]. Це має важливе значення, адже фактичні твердження потребують перевірки з метою встановлення їх достовірності, тоді як оціночні судження не підлягають доказуванню їх правдивості і спростуванню.

В аспекті цього питання варто проаналізувати рішення Олександрійського міськрайонного суду Кіровоградської області від 16.03.2020 року по справі № 398/3086/19 [13]. Позивач звернувся до суду з вимогою визнати недостовірною та такою, що принижує честь, гідність та ділову репутацію позивача, інформацію, поширену відповідачем на своїй персональній сторінці у Facebook. В обґрунтування своїх позовних вимог позивач вказав, що в оспорюваних висловлюваннях відповідача не вживаються такі мовно-стилістичні засоби, як гіперболи, алегорії, сатира, оспорювані висловлювання

не містять оцінних слів або словосполучень, порівнянь та, окрім цього, вказані висловлювання не є критикою або оцінкою дій, які є обов'язковою ознакою оціночних суджень відповідно до ст. 30 Закону України «Про інформацію». Відтак інформація, розповсюджена відповідачем, з огляду на характер викладу інформації є фактичним та категоричним твердженням, а не оціночним судженням, тому є негативною та недостовірною.

Суд, дослідивши матеріали справи, задовольнив позовну заяву та зобов'язав відповідача не пізніше 10 днів після набрання вказаним рішенням суду законної сили особисто на власній сторінці Facebook спростувати недостовірну інформацію. Крім того, суд стягнув з відповідача судовий збір у розмірі 1 536,80 грн. на користь позивача.

Окремим питанням, яке повинно встати перед судами, є питання про те, наскільки етично використовувати як докази інформацію із закритих аккаунтів із соціальних мереж. Попри те, що доступ до закритого аккаунту ускладнений, викладена у ньому інформація може бути використана як докази по справі, оскільки особи, які мають доступ до такого аккаунту, не обмежені в праві використовувати таку інформацію ні правилами користування соціальних мереж, ні будь-якою підпискою про нерозголошення. Наразі не існує обмеження права використання інформації із закритих аккаунтів, але дуже ймовірно, що вона з'явиться найближчим часом. Тому навряд чи закриття аккаунтів у соцмережах серйозним чином вбереже їх користувачів від використання інформації в судах. Інша справа, коли учасники справи можуть і самі не знати, на яких фотографіях вони відзначені і хто з учасників справи може мати їх спільні фото.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи вищенаведене, потрібно підкреслити, що питання чіткої регламентації вилучення, фіксації, дослідження та оцінки електронних доказів залишається відкритим, адже чинні цивільно-процесуальні норми не враховують окремі особливості правової природи електронних доказів. Це створює колізії у правозастосовній практиці, ускладнює процес доказування

із використанням електронних доказів, отриманих із соціальних мереж, та інколи зумовлює ігнорування судами відповідних доказів через недоведеність їх належності, допустимості, достатності та достовірності.

Таким чином, учасникам справи доводиться вживати додаткові заходи, не передбачені законодавством, з метою фіксації відповідних електронних доказів. Водночас навіть у разі врахування всіх можливих заходів сторона не є захищеною від заперечень іншої сторони щодо долучення окремого доказу з мотивів, що інформація могла бути модифікованою, сфальсифікованою чи зміненою.

У такому разі вся відповідальність перекладається на суд, який повинен визначити, з урахуванням всіх обставин справи, наскільки законним був порядок отримання та подання електронного доказу до суду і чи існують підстави вважати його недостовірним.

Список використаної літератури:

1. Українці назвали найпопулярніші соціальні мережі. РБК-Україна. 2020. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/sostavlennereyting-populyarnosti-sotsialnyh-1555070035.html>.
2. Лобовікова О.О., Мельніков А.С. Соціальні мережі як феномен інформаційного суспільства. *Вісник Львівського університету. Серія соціологічна*. 2011. Випуск 5. С. 154–160. С. 155
3. Штефан А.С. Веб-сайт і веб-сторінка як докази у цивільному судочинстві. *Судова апеляція*. 2017. № 4. С. 77–85. С. 83
4. Рішення Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області у справі № 344/14572/16-ц від 02.03.2018 року. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72650769>.
5. Постанова Апеляційного суду Чернівецької області від 17.01.2018 року у справі № 716/254/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71690240>.
6. Штефан А.С. Електронні докази: ознаки та особливості використання. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2019. № 6. С. 65–80. С. 67.
7. Павлова Ю.С. Електронний документ як джерело доказів у цивільному процесі: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Павлова Юлія Сергіївна. Одеса, 2019. 239 с. С. 156.

8. Запотоцький А.П. Документи як процесуальні джерела доказів у кримінальному судочинстві [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Київ, 2009. 26 с.
9. Петренко В.С. Електронні докази як елемент інформаційних технологій у цивільному судочинстві. *Молодий вчений*. 2018. № 1(1). С. 111–115. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_1\(1\)_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_1(1)_29). С. 114–115.
10. Постанова апеляційного суду Черкаської області від 16 жовтня 2018 року у справі № 690/62/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77134928>.
11. Постанова Харківського апеляційного суду від 18 січня 2019 року у справі № 619/4083/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79307015>.
12. Постанова Пленуму ВСУ «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи» від 27.02.2009 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09.
13. Рішення Олександрійського міськрайонного суду Кіровоградської області від 16 березня 2020 у справі № 398/3086/19 про захист честі, гідності, ділової репутації та відшкодування моральної шкоди. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/88440509>.

Drogoziuk K. Features of the legal nature of electronic evidence in the civil procedure of Ukraine

In modern conditions, the Internet is an integral part of society and contains traces of virtual activity in the form of certain information that can be used to confirm or refute the circumstances that are the subject of proving in a civil case.

Despite the positive changes in civil procedural law of Ukraine on the use of electronic evidence in civil proceedings, it should be noted that the legislative consolidation of the procedure for seizure, recording, examination and evaluation of electronic evidence does not fully take into account the legal nature of electronic evidence, in particular evidence obtained from social networks. This creates conflicts in law enforcement practice, complicates the evidentiary process using electronic evidence obtained from social networks and sometimes leads to the rejection by courts of relevant evidence, due to lack of proof of their relevance, admissibility, sufficiency and reliability, which threatens the protection of rights, freedoms and legitimate interests of users of social networks and other means of Internet communication on the territory of Ukraine.

The purpose of the scientific article is to identify and analyze the features of the legal nature of the functioning of electronic evidence, as well as the analysis of judicial practice in the use of relevant evidence in civil proceedings.

According to the results of the research it was established that the peculiarities of the legal nature of electronic evidence are: the intangible form and the carrier of information recording; special procedure for creating and consolidating information on a tangible carrier; special procedure for reproducing electronic evidence; the ability to reproduce, copy or move to another carrier an unlimited number of times without losing their characteristics, resulting in their identical copies; the absence of a specific carrier for storing electronic evidence obtained from social networks; special status of the original, which may exist in several places, etc.

The analysis allows us to state that the legal regulation of electronic evidence in civil proceedings needs to be improved taking into account the peculiarities of the legal nature of the relevant evidence.

Key words: *electronic evidence, screenshot, social networks, civil case, proving, fixation of evidence, submission of evidence.*

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.4>

Ю. А. Краснова

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
імені академіка В. З. Янчука
Національного університету біоресурсів
і природокористування України

Є. О. Щиглов

аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права
імені академіка В. З. Янчука
Національного університету біоресурсів
і природокористування України

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ОБЛІКУ ОБ'ЄКТІВ І РЕЧОВИН, ЩО ШКІДЛИВО ВПЛИВАЮТЬ НА ДОВКІЛЛЯ

У статті проводиться дослідження особливостей правовідносин обліку об'єктів і речовин, які шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, розкривається специфіка об'єктів таких правовідносин.

З'ясовано, що правовідносини у сфері обліку об'єктів і речовин, які шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, – це сукупність врегульованих нормами права відносин, що виникають між суб'єктами господарювання та спеціально уповноваженими на те центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, в межах яких з метою підтвердження спеціальної правосуб'єктності на можливість поводження з небезпечними речовинами та об'єктами, що шкідливо впливають на навколишнє природне середовище, збирається, обробляється і подається зведена статистична звітність про обсяги викидів та скидів забруднюючих речовин, а також розробляються, розглядаються, аналізуються та оцінюються техніко-нормативні документи – екологічний паспорт підприємства, декларація безпеки, паспорт відходів тощо, що дозволяє встановити рівень екологічного ризику різних видів речовин і об'єктів вимогам екологічної безпеки.

Таким правовідносинам притаманний як регулятивний, так і охоронний екологічний характер. Вони є видом процесуальних, динамічних, реальних правовідносин, обтяжених екологічним ризиком, які покликані попереджати настання надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Основними об'єктами правовідносин з такого обліку визначено: 1) шкідливі речовини та фактори впливу: а) шкідливі хімічні речовини (хімічні, токсичні, вибухові, окислювальні, горючі речовини, які становлять небезпеку для життя і здоров'я людей та довкілля, сукупність властивостей речовин і/або особливостей їх стану, внаслідок яких за певних обставин може створитися загроза життю і здоров'ю людей, довкіллю, матеріальним і культурним цінностям); б) шкідливі біологічні речовини та мікроорганізми (біохімічні, мікробіологічні, біотехнологічні препарати, патогенні для людей і тварин

мікроорганізми тощо); в) фізичні фактори впливу (шум, акустика, електромагнітні поля, радіаційне та іонізуюче випромінювання); 2) шкідливі об'єкти: а) потенційно небезпечні об'єкти; б) об'єкти підвищеної небезпеки.

Ключові слова: облік, шкідливі хімічні речовини, шкідливі біологічні фактори, шкідливі фізичні фактори, потенційно небезпечні об'єкти, об'єкти підвищеної небезпеки, вплив на довкілля, правове регулювання, правовідносини.

Постановка проблеми. Зростаючий рівень забруднення навколишнього природного середовища, ріст стихійних і техногенних катастроф, виснаження природних ресурсів зумовлюють важливість вирішення проблем захисту й охорони довкілля, збереження та раціональне використання природних багатств. Саме тому стан та охорона довкілля стають дедалі актуальнішими для людського розвитку. На перший план все активніше виступають не стільки традиційні політичні й соціально-економічні проблеми, скільки злободенні екологічні проблеми. Вони спричиняються як самою природою, так і діяльністю людей, причому останній чинник проявляється відчутніше.

За таких умов стає очевидною життєва необхідність вирішення завдань оптимізації природокористування, оздоровлення і збереження довкілля. Потрібна розробка дієвої державної політики у сфері використання природних ресурсів, екологічної безпеки та охорони навколишнього середовища. У зв'язку з цим зростає потреба істотної перебудови екологічного обліку, який формує, аналізує та оприлюднює інформацію з цих важливих питань, слугує інформаційною базою для підготовки і прийняття науково обґрунтованих екологічних рішень. Водночас він є важливою та ефективною ланкою сучасних методів управління в умовах переходу до сталого соціально-економічного розвитку, продекларованого на Конференції ООН з питань навколишнього природного середовища (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) та підтверженого на Всесвітньому саміті в Йоганнесбурзі (2002 р.), п'ятій Всеєвропейській конференції Міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи» (Київ, 2003 р.), Всесвітньому саміті ООН з питань сталого розвитку (2015 р.), статті 24 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Законі України «Про Основні засади (стратегію)

державної екологічної політики України на період до 2020 року», Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 року, а також в постанові Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2019 року № 222 «Про затвердження Програми розвитку державної статистики до 2023 року».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поряд з тим особливістю цього дослідження є цілковита відсутність у вітчизняній юридичній науці комплексних досліджень питань виникнення, розвитку та функціонування правовідносин у сфері обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища. На цей час їх окремі правові аспекти досліджуються лише в рамках навчальних підручників та посібників, що і стало основною підставою (**метою**) обрання цього питання для дослідження.

Виклад основного матеріалу. Поняття та склад правовідносин у сфері обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля, а також питання їх природи, змісту та класифікації відносяться до маловивчених питань в теорії екологічного права. Їх висвітлення нерозривно пов'язане із сформованими загальноприйнятими підходами в теорії держави і права. У підручниках з теорії права під правовідносинами розуміють суспільний зв'язок, який виникає на основі норм права і учасники якого мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, забезпечені державою [1, с. 338]; юридичну форму реалізації норми права, врегульовані правом суспільні відносини [2, с. 467]; врегульовані правом і охоронювані державою суспільні відносини, учасники яких виступають як носії взаємно кореспондуючих юридичних прав та обов'язків [3, с. 479]. Правовідносини становлять собою двосторонній зв'язок, в якому

беруть участь дві сторони: правомочна та зобов'язана, а здійснення суб'єктивного права та виконання юридичного обов'язку забезпечені можливістю застосування заходів державного примусу.

Під екологічними правовідносинами розуміють суспільні відносини, що виникають у сфері взаємодії людини і суспільства з навколишнім природним середовищем та врегульовані нормами екологічного права, згідно з якими вони наділені відповідними суб'єктивними правами та на них покладені певні юридичні обов'язки [4, с. 80]; врегульовані нормами екологічної галузі права суспільні відносини щодо охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів, формування і збереження екомережі та забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини [5, с. 47]; суспільні відносини, врегульовані нормами екологічного права з охорони навколишнього природного середовища (у вузькому значенні), з використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки людини та інших об'єктів (суспільство, держава) (в широкому значенні) [6, с. 372].

Значно простіше трактував екологічні правовідносини В.В. Петров, під якими розумів суспільні відносини, які виникають у сфері взаємодії суспільства та природи і врегульовані нормами екологічного права [7, с. 68].

У навчальній літературі екологічні правовідносини прийнято поділяти на регулятивні та охоронні. До числа регулятивних необхідно відносити екологічні правовідносини, які складаються безпосередньо в галузі здійснення природоохоронних заходів, тоді як до числа охоронних екологічних правовідносин – ті, які пов'язані із застосуванням відповідальності за невиконання встановлених законом правил охорони навколишнього природного середовища [8, с. 91].

Екологічні правовідносини поділяють на такі види: природоохоронні правовідносини (охорона довкілля), правовідносини щодо природокористування (використання корисних властивостей природних ресурсів та комплексів), правовідносини із забезпечення екологічної безпеки (попередження та уникнення погіршення екологічної ситуації), антропоохоронні

правовідносини (охорона життя і здоров'я людини від впливу стихійних сил природи та природних явищ), управлінські правовідносини (здійснення контролю, спостереження, програмування та інших видів виконавчо-розпорядчої діяльності) [4, с. 82–83]; правовідносини, пов'язані з вилученням речовин і енергії з природного середовища; правовідносини, пов'язані з внесенням у природне середовище речовин або енергії, які раніше не існували в природі або існували в незначних обсягах (захоронення речовин і відходів, викиди забруднюючих речовин тощо); правовідносини, що виникають у зв'язку з перетворенням природного об'єкта (створення парків, штучних водойм) [9, с. 8].

Отже, правовідносини у сфері обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля, варто розуміти як конкретно реалізований, врегульований екологічним (більшою мірою), адміністративним, цивільним, господарським правом (меншою мірою) і охоронюваний державою вид природоохоронних відносин.

Таке пояснюється наступним. Реалізація права громадян на здійснення різних видів діяльності, пов'язаних з об'єктами і речовинами, що шкідливо впливають на довкілля, відбувається передусім шляхом здійснення уповноваженою особою відповідного суб'єктивного права [10, с. 57–69], тобто права на отримання дозволу займатися таким видом діяльності. Зазначене суб'єктивне право складається із цілої низки правомочностей або юридичних можливостей, які є складниками цього права. У теорії права під здійсненням суб'єктивного права як сукупності юридичних можливостей розуміється вчинення конкретних дій, пов'язаних з перетворенням таких можливостей на дійсність [11, с. 206].

Очевидним у зв'язку з тим, що суб'єктивне право на здійснення видів діяльності, пов'язаних з об'єктами і речовинами, що шкідливо впливають на довкілля, має ознаки відносного права, є те, що для його реалізації є обов'язковим здійснення кореспондуючих цьому праву обов'язків іншою особою (державою), оскільки в інакше таке суб'єктивне право залишиться лише правовою абстракцією, а не реальною дійсністю.

При цьому суб'єктивне право на здійснення видів діяльності, пов'язаних з об'єктами і речовинами, що шкідливо впливають на довкілля, має свій зміст, свою внутрішню структуру.

Воно, по-перше, включає в себе права як юридичні можливості, а також кореспондується з певними обов'язками власника або користувача чи перевізника таких об'єктів або речовин як мірами обов'язкової поведінки (наприклад, систематично збирати і подавати у відповідні органи державної влади інформацію про кількість і стан об'єктів та речовин, які використовуються і можуть впливати або впливають на довкілля, обов'язкову державну реєстрацію шкідливих об'єктів і речовин, що використовуються, та інше).

По-друге, внутрішня структура суб'єктивного права на здійснення видів діяльності, пов'язаних з будівництвом, експлуатацією, виготовленням та перевезенням об'єктів та речовин, що шкідливо впливають на довкілля, складається з таких чотирьох елементів – правомочностей: 1) можливості володіти правом; 2) можливості користуватись на основі цього права певним соціальним благом; 3) можливості вимагати певних дій від інших осіб; 4) можливість звернутись за захистом порушеного права [12, с. 525–526].

Однак така структура суб'єктивного права в цій сфері розкриває суто цивільно-господарські відносини вищезазначених суб'єктів господарювання, а тому не є об'єктом нашого дослідження.

Крім того, як вже зазначалось, суб'єктивному праву завжди кореспондує суб'єктивний обов'язок, який також складається з чотирьох елементів: 1) необхідності вчинити дії чи утриматись від їх вчинення; 2) необхідності відреагувати на законні вимоги правомочної особи; 3) необхідності нести відповідальність за невиконання таких вимог; 4) необхідності не перешкоджати контрагенту користуватись благом, на яке спрямоване суб'єктивне право [12, с. 527].

Облік об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля, здійснюється в рамках суб'єктивного обов'язку, що відповідає вимогам п. б) ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природ-

ного середовища», в якій закріплена одна із гарантій екологічних прав громадян, а саме обов'язок міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконувати екологічні вимоги під час планування, розміщення продуктивних сил, будівництва та експлуатації народногосподарських об'єктів.

Тому під час виконання суб'єктами господарювання заходів щодо такого обліку відбувається гарантування належної реалізації суб'єктивного права громадян на екологічну безпеку. Через це правовідносини у сфері обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля, здійснюються в межах екологічних правовідносин, які спрямовані на забезпечення безпечного навколишнього природного середовища (природоохоронні правовідносини [13, с. 54–56]).

Вони передусім є правовідносинами регулятивного характеру, оскільки головною метою їх виникнення, функціонування і припинення є виконання закріпленого у законодавстві обов'язку суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана із об'єктами і речовинами, що шкідливо впливають на довкілля, здійснити їх первинний облік з метою запобігання настанню надзвичайних ситуацій техногенного характеру, попередження заподіяння шкоди життю і здоров'ю громадян, а також передати облікову інформацію відповідним органам державної виконавчої влади: по-перше, для проведення щодо цієї інформації різних видів експертиз; по-друге, для постановки таких об'єктів і речовин на державний облік та включення відомостей щодо них до відповідних державних реєстрів; по-третє, для екологічного інформування суспільства про реальний вплив відповідних об'єктів і речовин на довкілля; по-четверте, для здійснення в майбутньому щодо цих об'єктів і речовин екологічного контролю.

Крім того, систематичний облік об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля, є однією із умов подальшої легалізації видів діяльності, пов'язаних з їх експлуатацією чи використанням.

Саме на підставі даних, отриманих під час первинного обліку, уповноважені органи державної виконавчої влади або місцевого самоврядування приймають рішення про надання дозволів на подальше здійснення відповідних видів діяльності, пов'язаних з використанням таких об'єктів і речовин.

Водночас відносини у сфері обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля, можуть мати й охоронний характер, оскільки спрямовані на охорону навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людини, забезпечення попередження настання надзвичайних ситуацій техногенного характеру, а також їх ліквідації або локалізації, відшкодування шкоди, заподіяної порушенням умов екологічного законодавства. З цією метою держава, як гарант забезпечення екологічної безпеки (ст. 16 Конституції України), взяла на себе обов'язок контролювати суб'єктів господарювання, які здійснюють екологічно небезпечні види діяльності шляхом виділення спеціальних уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, повноваження яких ми розглянемо пізніше. Крім того, охоронні правовідносини регулюють також питання відповідальності суб'єктів господарювання за невиконання або неналежне виконання покладених на них обов'язків у сфері обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля, в контексті позитивної та ретроспективної юридичної відповідальності.

Правовідносини у сфері обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля, є також процесуальними правовідносинами, які ведуть до виникнення, зміни та припинення екологічних матеріальних правовідносин, тобто вони опосередковують спосіб досягнення результату правового регулювання. Зокрема, як процесуальні, ці правовідносини реалізуються у чітко регламентованій нормами права діяльності уповноважених та зобов'язаних осіб, яка спрямована на первинний облік суб'єктом господарювання інформації про кількість і стан об'єктів та речовин, що шкідливо впливають на довкілля, її експертизу та внесення до спеціальних державних реєстрів України.

Таким правовідносинам притаманний також динамічний характер, оскільки їх виконання є систематичним, таким, що має здійснюватися допоки суб'єкт господарювання використовує у своїй діяльності такі об'єкти і речовини.

Їх можна відносити й до реальних або конкретних правовідносин, оскільки вони завжди виникають між конкретними суб'єктами в процесі реалізації права на здійснення екологічно небезпечних видів діяльності, пов'язаних з певним ризиком настання негативних наслідків для навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей. Належна урегульованість таких відносин є метою та завданням законодавства у цій сфері.

Таким чином, можна зробити висновок, що правовідносини у сфері обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля, мають чітко виражений еколого-правовий характер, є елементом складу предмету правового регулювання екологічного права (права екологічної безпеки) та регулюються шляхом застосування притаманного екологічному праву імперативного методу правового регулювання на основі дотримання основоположних принципів екологічного права – гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей.

Важливим аспектом визначення особливостей правовідносин у сфері обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля, є з'ясування підстав їх виникнення, зміни та припинення.

Загально визнано у теорії права та в багатьох правових дисциплінах, що умовами та підставами виникнення тих чи інших правовідносин виступають відповідні юридичні факти та юридичні склади, тобто обставини, з якими законодавство пов'язує виникнення для їхніх учасників певних прав та обов'язків, інших юридичних наслідків [14, с. 64]. Під юридичними фактами традиційно розуміються визначені життєві обставини (умови, ситуації), з якими норми права пов'язують виникнення, припинення або зміну правовідносин [15, с. 153]. Юридичними фактами можуть виступати такі соціальні обставини, які можна закріпити формально, наявність чи відсутність яких можна з точ-

ністю встановити [16, с. 14]. Характерними ознаками юридичних фактів є те, що: а) вони передбачені нормами права; б) фіксуються у відповідній процедурно-процесуальній формі; в) породжують юридичні наслідки.

Основними ознаками юридичних фактів є те, що вони: а) являють собою різні життєві обставини, умови і факти; б) визначаються у нормах права, точніше у їх гіпотезах; в) слугують неодмінною умовою виникнення, зміни чи припинення правовідносин; г) тягнуть за собою суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників правовідносин; д) забезпечуються державним примусом [17, с. 447]. Юридичні факти класифікуються за різними підставами, однак основною є вольова ознака, за якою всі юридичні факти поділяються на дії та події. Дії (тобто такі факти, які визначаються волею людей) своєю чергою поділяються на юридичні акти та юридичні вчинки. До перших належать правочини, а також акти виконавчих органів державної влади, акти адміністрації підприємств, судові рішення тощо, до других – правомірні чи неправомірні дії осіб, з настанням яких пов'язуються певні юридичні наслідки незалежно від волі, намірів чи бажання цих осіб. Подіями є обставини, які не залежать від волі людини.

У контексті нашого дослідження об'єктивною умовою виникнення правовідносин у сфері обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля доцільно визнати юридичний акт (положення юридичного акту) – ст. 24 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

До юридичних фактів як підстав виникнення відносин у сфері обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля, належать також події. Подія як юридичний факт є життєвою обставиною чи їх сукупністю, які виникають як по волі, так і поза волею осіб – сторони чи сторін таких правовідносин, та припиняють їх через настання таких обставин під час реалізації повноважень в окресленій сфері. До таких подій можна віднести, зокрема: добровільне припинення діяльності підприємства, що здійснює екологічно небезпечний вид діяльності, або

його банкрутство; примусове зупинення або припинення такої діяльності в результаті порушення вимог екологічного законодавства та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

У науці екологічного права вважається, що основним юридичним фактом виникнення правовідносин із забезпечення екологічної безпеки є присутність у господарській діяльності людини екологічного ризику [18, с. 39–58] як усвідомленої можливості небезпеки [19, с. 1030].

З юридичного факту починається життя норми права, яка реалізується у правовідносинах, перевіряється її реальність, дієвість. Нормативно-правовим порядком визначається, які об'єкти, речовини та їх суміші є ризикованими, і такі їх фізико-хімічні властивості стають вже не просто природною, об'єктивною закономірністю, а встановлюються певні нормативно ініційовані приписи у сфері поведіння, використання таких об'єктів і речовин, встановлюють вимоги до поведінки суб'єктів, які здійснюють чи планують здійснювати діяльність, пов'язану і їх використанням, і таким чином екологічний ризик як юридичний факт, підстава виникнення правовідносин стає підґрунтям для «прив'язки» загальної абстрактної норми до конкретного випадку [20, с. 126].

Такий ризик виступає багатоаспектним чинником, який певною мірою впливає на формування як власне особливого виду правовідносин (предмету права екологічної безпеки) зі здійснення екологічно небезпечних видів діяльності та створення і функціонування системи екологічної безпеки, де він виступає як юридичний факт, так і на формування правових норм, вимог, нормативів (галузі законодавства), які формалізуються у відповідних положеннях про створення такої системи (системи органів), визначають ефективність її функціонування через запровадження чітко визначених повноважень державних та інших органів щодо аналізу такого ризику, його оцінки, управління ним тощо (системи функцій екологічного управління), визначають систему прав і обов'язків фізичних і юридичних осіб у цій сфері, а також формують мету і завдання державної політики щодо задоволення сус-

пільного інтересу у справі попередження та усунення екологічних загроз природного та техногенного характеру, де він виступає об'єктом управлінських правовідносин [13, с. 88–89].

Вважаємо, що екологічний ризик виступає й підставою для виникнення правовідносин з обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля.

Важливим аспектом визначення особливостей правовідносин у сфері обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля, виступає розкриття об'єкту, суб'єктів та змісту таких правовідносин.

Під «об'єктом правовідносин» розуміють певні блага (цінності), щодо яких виникають правовідносини, тобто щодо яких суб'єкти таких відносин вступають у зв'язок між собою. Суб'єктами правовідносин є учасники таких відносин, які наділені певними правомочностями, тобто мають певні права та обов'язки відносно об'єкту таких відносин. Зміст правовідносин, тобто їх суть, розглядається з погляду матеріального та юридичного аспекту. Матеріальний аспект змісту правовідносин – це фактична поведінка учасників таких відносин, тобто це зовнішній вияв, об'єктивна сторона правовідносин. Юридичний аспект змісту правовідносин – це визначені законом або договором суб'єктивні права і юридичні обов'язки учасників цих правовідносин [21, с. 290].

У структурі цього підрозділу роботи ми дослідимо питання об'єктно-суб'єктного складу вказаних правовідносин, а їх зміст (у зв'язку з обсягами матеріалу) буде розглянуто в наступному підрозділі цього дослідження.

Переходячи до визначення сутності об'єкта правовідносин у сфері обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, слід зазначити, що в юридичній літературі склались дві концепції трактування об'єкта правовідносин – моністична та плюралістична. Згідно з першою об'єктом правовідносин можуть виступати лише дії суб'єктів, оскільки саме дії, вчинки людей піддаються регулюванню юридичними нормами, і тільки людська поведінка здатна реагувати на правовий вплив (звідси – єдиний, спільний об'єкт).

Згідно з другою позицією об'єкти правовідносин так само різноманітні, як багатоманітні врегульовані правом суспільні відносини [12, с. 494–495]. Другої концепції дотримується більшість вчених, тому й під об'єктом правовідносин розуміють те реальне благо, на використання чи охорону якого спрямовані суб'єктивні права та юридичні обов'язки [22, с. 349].

Також у літературі є погляд, згідно з яким об'єктом правовідносин є абстрактний зміст реалізованої норми чинного об'єктивного права. Реалізованим, індивідуально-конкретним виразом об'єкта правовідносин є предмет правовідносин – ті конкретні суб'єктивні права та конкретні юридичні обов'язки, для набуття, здійснення та виконання яких конкретні суб'єкти права за наявності необхідних правових умов вступають у конкретні правовідносини і відповідно до вимог реалізованої норми права здійснюють належні правомірні дії [23, с. 503–504].

Об'єктами відносин, що регулюються нормами екологічного права, В.В. Костицький називає навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов і процесів; природні ресурси; території та об'єкти, що підлягають особливій охороні; здоров'я і життя людей [24, с. 153].

В.В. Петров до об'єктів екологічних правовідносин відносить природні об'єкти (окремі – земля, надра, води, ліса, тваринний світ, атмосферне повітря, природне середовище існування загалом); та природні комплекси (заповідники, національні природні парки, заказники, пам'ятки природи, зелені, лікувально-оздоровчі зони тощо) [7, с. 70].

На думку Б.В. Єрофеева, в екологічних правовідносинах об'єкти бувають двох основних видів: природні об'єкти у вигляді їх елементів, цілісних об'єктів, природних комплексів та навколишнього природного середовища загалом; порядок експлуатації та охорони цих об'єктів [8, с. 91].

Природні об'єкти, на думку Б.В. Єрофеева, як об'єкти екологічних правовідносин характеризуються двома основними властивостями: природний характер походження природних об'єктів породжує виникнення незнайомих для правовід-

носин інших галузей права таких видів екологічних правовідносин, як відносини з ведення природних кадастрів, моніторингу тощо; знаходження природних об'єктів у природних екозв'язках викликає до життя правовідносини, на які накладає відбиток механізм дії об'єктивних законів природи [8, с. 91].

Під об'єктами правової охорони навколишнього природного середовища в науковій літературі розуміються її складові частини, що знаходяться між собою в екологічному взаємозв'язку, а також відносини з використання та охорони яких врегульовані правом, скільки становлять економічний, екологічний, рекреаційний, демографічний, естетичний та інший інтерес [25, с. 12; 26, с. 86]. Пропонується також класифікація об'єктів правової охорони навколишнього природного середовища на дві групи. Перша група об'єктів складається з основних окремих природних ресурсів та об'єктів, яких шість – земля, надра, води, ліси та інша рослинність, тваринний світ, атмосферне повітря – та пов'язаних з ними інших природних об'єктів. До другої групи об'єктів відносяться природні екологічні системи, природні ландшафти та природні комплекси, що не зазнали антропогенного впливу та мають, як правило, глобальне значення. Вони забезпечують неперервний процес обміну речовин та енергії всередині природи, між природою та людиною, представляючи природне середовище проживання людини [25, с. 12–13].

Згідно з іншою класифікацією об'єкти охорони навколишнього природного середовища поділяють на три групи: природні системи (екологічні системи, озоновий шар, природні чи географічні ландшафти); природні ресурси та інші об'єкти охорони (земля, надра, води, ліси, тваринний світ, атмосферне повітря); особливо охоронювані території та об'єкти (заповідники, пам'ятки природи, види рослин і тварин, що перебувають під загрозою зникнення) [26, с. 86–89].

Отже, беззаперечним є той факт, що до об'єктів екологічних правовідносин більшість вчених відносить навколишнє природне середовище загалом; природні комплекси; природні ресурси та об'єкти

(земля, надра, води, ліси та інша рослинність, тваринний світ, атмосферне повітря). Деякими вченими серед об'єктів охорони також виділяється життя і здоров'я людей.

Навколишнє природне середовище, на думку М.М. Бринчука, може бути визначено як сукупність природних систем, природних об'єктів та природних ресурсів, включаючи атмосферне повітря, води, землю (ґрунт), надра, тваринний і рослинний світ, а також клімат та близький космос, в їх взаємозв'язку та взаємодії [27, с. 53].

За твердженням В.В. Костицького, навколишнє природне середовище представляє собою сукупність природних і природно-антропогенних умов (земля, вода, ліси, надра, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ), що оточують людину і є необхідними для забезпечення її життєдіяльності [24, с. 153]. Природні ресурси він визначає як складові частини навколишнього природного середовища, які використовуються чи можуть бути використані у виробничих, оздоровчих, рекреаційних та інших цілях [24, с. 153]. Безпечно для життя і здоров'я людини докільця як об'єкта екологічних правовідносин вчений розуміє з позиції стану навколишнього природного середовища, здатного забезпечити запобігання погіршенню екологічної обстановки та виникненню небезпеки для життєдіяльності населення [24, с. 154].

Отже, навколишнє природне середовище являє собою цілий комплекс природних ресурсів, об'єктів та систем, які органічно пов'язані між собою та створюють умови для безпечної та повноцінної життєдіяльності людини. Проте з огляду на деструктивну діяльність людини навколишнє природне середовище вимагає постійного вжиття захисних, попереджувальних та відновлювальних заходів від неї самої.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено сфери діяльності, в яких може гарантуватися здійснення досліджуваного нами обліку. Це, зокрема, екологічна безпека під час розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в дію та експлуатації підприємств, споруд та інших об'єктів (ст. 51); охорона навколишнього природного середовища

під час застосування засобів захисту рослин, мінеральних добрив, нафти і нафтопродуктів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів (ст. 52); екологічно безпечне виробництво та зберігання, транспортування, використання, знищення, знешкодження і захоронення мікроорганізмів, інших біологічно активних речовин та продуктів біотехнології (ст. 53); охорона навколишнього природного середовища від акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого впливу фізичних факторів та радіоактивного забруднення (ст. 54); охорона навколишнього природного середовища від забруднення відходами (ст. 55); екологічна безпека транспортних та інших пересувних засобів і установок, виробництво і постачання пального (ст. 56); додержання вимог екологічної безпеки під час проведення наукових досліджень, впровадження відкриттів, винаходів, застосування нової техніки, імпорту устаткування, технологій і систем (ст. 57); екологічна безпека щодо військових, оборонних об'єктів, об'єктів органів внутрішніх справ та державної безпеки, військової діяльності (ст. 58); екологічна безпека під час розміщення, забудови та розвитку населених пунктів (ст. 59).

Враховуючи призначення обліку об'єктів і речовин, що шкідливо впливають на довкілля, – виявлення та реєстрація екологічно шкідливих об'єктів і речовин – до об'єктів еколого-облікових правовідносин необхідно віднести традиційні об'єкти в розумінні ст. 24 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»: 1) об'єкти, що шкідливо впливають на стан довкілля; 2) види і кількість шкідливих речовин, що потрапляють у навколишнє природне середовище; 3) види й розміри шкідливих фізичних та біологічних впливів.

Що стосується «об'єктів, які шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища», то це поняття, на жаль, не отримало законодавчого закріплення, однак для його розкриття беремо за основу законодавчий поділ усіх небезпечних об'єктів на: 1) об'єкти підвищеної небезпеки та 2) об'єкти потенційної небезпеки (ст. 1 Закону України «Про

об'єкти підвищеної небезпеки від 18 січня 2001 року), де об'єкт підвищеної небезпеки – це об'єкт, на якому використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що відповідно до закону є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру, а потенційно небезпечний об'єкт – це об'єкт, на якому можуть використовуватися або виготовляються, переробляються, зберігаються чи транспортуються небезпечні речовини, біологічні препарати, а також інші об'єкти, що за певних обставин можуть створити реальну загрозу виникнення аварії.

Переліки таких об'єктів сьогодні закріплені Додатком 2 до наказу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 23 лютого 2006 року № 98 «Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів» та постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 року № 808 «Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» та Законі України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 року.

Щодо поняття «шкідливі речовини» зазначаємо, що законодавством сьогодні дається визначення лише поняттю небезпечних речовин, до яких належать: хімічні, токсичні, вибухові, окислювальні, горючі речовини, біологічні агенти та речовини біологічного походження (біохімічні, мікробіологічні, біотехнологічні препарати, патогенні для людей і тварин мікроорганізми тощо), які становлять небезпеку для життя і здоров'я людей та довкілля, сукупність властивостей речовин і/або особливостей їх стану, внаслідок яких за певних обставин може створитися загроза життю і здоров'ю людей, довкіллю, матеріальним і культурним цінностям (ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»).

Інший перелік небезпечних речовин, які підлягають ідентифікації з метою встановлення об'єктів підвищеної небезпеки,

визначається Нормативами порогових мас небезпечних речовин для ідентифікації об'єктів підвищеної безпеки, що затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 956 від 11 липня 2002 року. Отже, до небезпечних речовин у такому разі за їх властивостями належать такі категорії речовин: 1) горючі (займисті) гази; 2) горючі рідини; 3) горючі рідини, перегріті під тиском; 4) вибухові речовини; 5) речовини-окисники; 6) високотоксичні та токсичні речовини; 7) речовини, які становлять небезпеку для довкілля (високотоксичні для водних організмів) тощо.

Проте, відповідно до наказу Державного підприємства «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» від 14 грудня 2015 року № 188 «Про скасування міждержавних стандартів в Україні, що розроблені до 1992 року» [28] вищезазначені документи на території України втратили чинність. Однак їх положення (в частині визначення класів хімічних речовин) дублюються в діючих підзаконних нормативно-правових актах.

Так, наприклад, відповідно до наказу Міністерства надзвичайних ситуацій України від 22 березня 2012 року № 627 «Про затвердження Вимог до роботодавців щодо захисту працівників від шкідливого впливу хімічних речовин» [29] встановлюється 4 класи небезпечності хімічної речовини – 1 клас – надзвичайно небезпечна речовина; 2 – високонебезпечна; 3 – помірно небезпечна; 4 – малонебезпечна. Однак ступінь небезпечності таких речовин визначається лише через ступінь можливої дії на організм людини, а не на довкілля загалом, хоча відомо, що існують природні ресурси, які є більш вразливими до впливу, в тому числі й хімічних речовин, ніж людина.

Такі ж класи небезпечних речовин визначені й наказом Міністерства охорони здоров'я України від 12 травня 2010 року № 400 «Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною» [30].

З урахуванням цих положень можна зробити припущення, що такі речовини можуть справляти чи справляють на стан довкілля, на життя та здоров'я людей

два фактори шкідливого (небезпечного) впливу, а саме: хімічні та біологічні. У відповідності до ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р., небезпечні фактори, крім хімічних та біологічних, можуть мати і фізичний характер (шум, акустика, електромагнітні поля, радіаційне та іонізуюче випромінювання тощо). Фізичний небезпечний фактор можуть справляти на довкілля, життя і здоров'я людей не лише речовини, а й матеріали або продукти, тому вони можуть бути віднесені до категорії «небезпечні» або «шкідливі» впливи.

Висновки і пропозиції. Враховуючи вищенаведене, можна зробити такі висновки:

– до об'єктів, які шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища», належать: 1) об'єкти підвищеної безпеки та 2) об'єкти потенційної безпеки, переліки яких сьогодні закріплені Додатком 2 до наказу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 23 лютого 2006 року № 98 «Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів» та постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 року № 808 «Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» та Законі України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 року;

– до шкідливих (небезпечних) речовин у цьому разі належать: хімічні, токсичні, вибухові, окислювальні, горючі речовини, біологічні агенти та речовини біологічного походження (біохімічні, мікробіологічні, біотехнологічні препарати, патогенні для людей і тварин мікроорганізми тощо), які становлять небезпеку для життя і здоров'я людей та довкілля, сукупність властивостей речовин і/або особливостей їх стану, внаслідок яких за певних обставин може створитися загроза життю і здоров'ю людей, довкіллю, матеріальним і культурним цінностям (ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної безпеки»);

– до шкідливих фізичних та біологічних впливів – шум, акустика, електромагнітні поля, радіаційне та іонізуюче випромінювання; біологічні (бактеріологічні, мікробіологічні) речовини, до числа яких залежно від ступеня патогенності, тобто здатності визивати інфекційні захворювання інших організмів, входять: а) небезпечні для людини і тварин; б) небезпечні тільки для тварин; в) небезпечні тільки для рослин сполуки білкової природи.

Список використаної літератури:

1. Леушин В.И. Правовые отношения. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. Москва : Изд. группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. С. 338–357.
2. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник. Москва : Новый Юрист, 1998. 624 с.
3. Матузов Н.И. Правовые отношения. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Москва : Юристъ, 1997. С. 472–510.
4. Каракаш І.І. Джерела екологічного права та екологічні правовідносини. Екологічне право України : підручник / за ред. Каракаша І.І. Одеса : Фенікс, 2012. С. 57–88.
5. Пилипенко П.Д. Правовідносини довкілля. Право довкілля (екологічне право) : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / П.Д. Пилипенко, В.І. Федорович, М.Я. Ващишин [та ін.]; за ред. П.Д. Пилипенка. Київ : Ін Юре, 2010. С. 46–76.
6. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: учебное пособие для вузов. Москва : Издательский Дом «Городец», 2008. 448 с.
7. Петров В.В. Экологическое право России : учебник для вузов. Москва : Издательство БЕК, 1995. 557 с.
8. Ерофеев Б.В. Экологическое право : учебник для вузов. Москва : Юриспруденция, 1999. 448 с.
9. Комарницький В.М. Екологічне право : навч. посіб. Луганськ : РВВ ЛАВС, 2005. 224 с.
10. Гревцов Ю.И. Правовые отношения и осуществление права. Ленинград, 1987. 128 с.
11. Коссак В.М. Здійснення суб'єктивних прав. Цивільне право України: Підручник: у 2 кн. Кн. 1 / За ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. Київ, 2002. 720 с.
12. Матузов Н.И. Правовые отношения. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Москва, 2004. С. 525–526.
13. Краснова Ю.А. Право екологічної безпеки в Україні : дис... д-ра. юрид. наук : 12.00.06 / Національний університет біоресурсів і природокористування України, Інститут економіко-правових досліджень НАН України, 2018. 490 с.
14. Андрейцев В.І. Екологічний ризик у системі правовідносин екологічної безпеки. *Право України*. 1999. № 1. С. 62–69.
15. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Москва : Юристъ, 2004. 512 с.
16. Кикоть Г.В. Юридичні факти в системі правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2006. 19 с.
17. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
18. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки : навч. та наук.-практ. посіб. Київ : Знання-Прес, 2002. 332 с.
19. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. 1440 с.
20. Фролов М.О. Правові аспекти екологічного ризику : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2001. 211 с.
21. Алексеев С.С. Об объекте права и правоотношения. Вопросы общей теории советского права / Под ред. С.Н. Братуся. Москва, 1960. С. 290–293.
22. Леушин В.И. Правовые отношения. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. Москва : Изд. группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. С. 338–357.
23. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства : учебник. Москва : Издательство НОРМА–ИНФРА М, 2002. 552 с.
24. Костицький В.В. Екологічне право України : підручник. Дрогобич : Коло, 2012. 360 с.
25. Боголюбов С.А. Основные принципы и объекты охраны окружающей среды. *Аграрное и земельное право*. 2009. № 9 (57). С. 4–14.
26. Боголюбов С.А. Экологическое право. Учебник для вузов. Москва : Издательство НОРМА–ИНФРА М, 2001. 448 с.

27. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для высших юридических учебных заведений. Москва : Юристъ, 1998. 688 с.
28. Про скасування міждержавних стандартів в Україні, що розроблені до 1992 року: наказ Державного підприємства «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» від 14.12.2015 р. № 188. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0188774-15> (дата звернення: 30.05.2019).
29. Про затвердження Вимог до роботодавців щодо захисту працівників від шкідливого впливу хімічних речовин: наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 22.03.2012 р. № 627. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE20834.html. (дата звернення: 30.05.2019).
30. Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною»: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 12.05.2010 р. № 400. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE17747.html. (дата звернення: 06.05.2018).
-

Krasnova Yu., Shchyglov Ye. Peculiarities of legal relations in the field of accounting of objects and substances that harmfully affect the environment

The article examines the features of the legal relationship of accounting for objects and substances that adversely affect the environment, reveals the specifics of the objects of such legal relations.

It was found that the legal relationship in the field of accounting of objects and substances that adversely affect the environment is a set of regulated by law relations arising between business entities and specially authorized central executive bodies, bodies of local self-government, within which, in order to confirm the special legal personality for the possibility of handling hazardous substances and objects that adversely affect the environment, consolidated statistical reports on emissions and discharges of pollutants are collected, processed and submitted, as well as technical and normative documents are developed, considered, analyzed and evaluated – ecological passport of the enterprise, safety declaration, waste passport, etc., which allows to establish the level of ecological risk of different types of substances and objects to the requirements of ecological safety.

Such legal relations are characterized by both regulatory and protective environmental nature.

They are a kind of procedural, dynamic, real legal relations, burdened with environmental risk, which are designed to prevent emergencies of man-made and natural nature.

The main objects of legal relations from such accounting are determined: 1) harmful substances and factors of influence: a) harmful chemical substances (chemical, toxic, explosive, oxidizing, flammable substances posing a danger to the life and health of people and the environment, the totality of the properties of substances and / or the peculiarities of their condition, as a result of which, under certain circumstances, a threat to the life and health of people, the environment, material and cultural values may be created); b) harmful biological substances and microorganisms (biochemical, microbiological, biotechnological preparations, microorganisms pathogenic for humans and animals, etc.); c) physical factors of influence (noise, acoustics, electromagnetic fields, radiation and ionizing radiation); 2) harmful objects: a) potentially dangerous objects; b) objects of increased danger.

Key words: *accounting, harmful chemicals, harmful biological factors, harmful physical factors, potentially dangerous objects, objects of increased danger, impact on the environment, legal regulation, legal relations.*

.....

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.922; 351.86

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.5>

В. Я. Настюк

доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
член-кореспондент
Національної академії правових наук України,
завідувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

І. М. Коропатнік

доктор юридичних наук, доцент, полковник,
начальник кафедри правового забезпечення
Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

В. В. Карелін

доктор юридичних наук, капітан,
науковий співробітник науково-дослідного відділу проблем педагогіки
у військовій сфері науково-дослідного управління
військово-гуманітарних досліджень науково-дослідного центру
Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЩОДО СТАНУ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Встановлено, що на всіх етапах розвитку України система взаємодії війська із цивільним населенням була одним з атрибутів держави та інструментів забезпечення її сталого функціонування. При цьому на кожному з етапів державотворення виникали нові ідеї, підходи та бачення ефективності Збройних Сил України як потужного апарату публічного управління. Наразі протягом усього періоду розвитку сфери взаємодії війська із цивільним населенням суверенної України науковці та практики шукали оптимальну модель її функціонування, яка могла б належним чином не лише забезпечити захист інтересів суспільства, а й відповідала б міжнародним стандартам.

Зазначено, що адміністративно-правовий режим паралельно з іншими факторами має на меті убезпечити суспільство від небезпеки саме своїми заборонами й обмеженнями і водночас забезпечити безпеку на прифронтових територіях в цілому, саме цивільне населення і військовослужбовців Збройних сил України. Причому в останньому випадку

має йтися не лише про профілактичну роботу з населенням прифронтових територій, а й про запобігання шкідливому інформаційному впливу окупанта.

Висвітлено, що основною метою та головним призначенням адміністративно-правового регулювання процесу цивільно-військового співробітництва є запровадження належних умов для позитивних змін в особистості жителів прифронтових територій, досягнення цілей, що поставлені перед центрами цивільно-військового співробітництва Збройних сил України, а також запровадження на шляху асоціальної поведінки деяких представників населення прифронтових територій надійних організаційно-правових бар'єрів, які б мінімізували, а в певних ситуаціях повністю б виключили протиправну поведінку, як із боку цивільного населення, так і з боку військовослужбовців.

Доведено, що результати проведених в Україні наукових доробок із проблем реалізації адміністративно-правових режимів становлять, на нашу думку, міцний фундамент для визначення стратегічного напрямку в комплексному дослідженні адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва. Водночас їхній аналіз дає підстави для висновку, що в межах стратегії як пріоритетні визначаються інтеграційні перспективи України стосовно досвіду країн НАТО. У розрізі загальнодержавної політики впровадження прогресивного світового досвіду процеси вдосконалення статусу, організації і діяльності системи управлінь цивільно-військового співробітництва мають бути максимально цілеспрямованими.

Ключові слова: операція об'єднаних сил, цивільно-військове співробітництво, адміністративно-правовий режим, Збройні сили України, окупація.

Постановка проблеми. На всіх етапах розвитку України система взаємодії війська з цивільним населенням була одним з атрибутів держави та інструментів забезпечення її сталого функціонування. При цьому на кожному з етапів державотворення виникали нові ідеї, підходи та бачення ефективності Збройних Сил України як потужного апарату публічного управління. Наразі протягом усього періоду розвитку сфери взаємодії війська із цивільним населенням суверенної України науковці та практики шукали оптимальну модель її функціонування, яка могла б належним чином не лише забезпечити захист інтересів суспільства, а й відповідала б міжнародним стандартам.

Мета статті – аналіз стану наукового дослідження проблеми реалізації адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва в Україні.

Виклад основного матеріалу. Система цивільно-військового співробітництва сьогодні є важливим елементом державного регулювання, а тому якісно нове визначення стратегії та практики розвитку Збройних Сил України має глибокий характер, оскільки передбачає впровадження низки комплексних заходів. При цьому важливу роль у зазначених процесах відіграє теоретичне підґрунтя

переходу Збройних Сил України на якісно новий етап розвитку та чітке визначення передумов такого переходу. Іншими словами, у зв'язку з висловленим своєчасно поставити питання про створення єдиної концепції реалізації адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва, адже й дотепер відсутня єдина, логічно вибудована концепція щодо визначення змісту базових понять, їх зв'язків, класифікації та належного нормативного закріплення положень, якими забезпечується належний відповідний адміністративно-правовий режим.

До речі, слід наголосити, що в теорії науки термін «концепція» (від лат. *conceptio* – розуміння, система) визначається як спосіб розуміння, трактування будь-якого предмета, явища, процесу, основна точка зору на предмет та ін., керівна ідея щодо їх систематичного висвітлення [1, с. 94]. Уявляється, що в концептуальному плані адміністративно-правовий режим цивільно-військового співробітництва має охоплювати низку принципів положень щодо розуміння останніх як комплексного правового явища, що, з одного боку, включає відповідні органи, що є суб'єктами реалізації завдань режимної діяльності, а з іншого, містять чітку систему функціональних

обов'язків цих суб'єктів, реалізація яких якраз й забезпечує сталість й непорушність безпекових умов під час збройних конфліктів. Разом із тим завдання розробки сучасної концепції реалізації адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва передбачає визначення, по-перше, пріоритетних завдань у справі досягнення стабільності вітчизняної системи цивільно-військового співробітництва, а по-друге, шляхів реформування діяльності відповідних органів, що виступають концептуальним складником, з метою досягнення прогресу у розглядуваній площині. Паралельно із цими завданнями уявляється нагальним і формулювання тих проблемних дільниць роботи, що є перешкодою на шляху досягнення усталеності всієї системи цивільно-військового співробітництва. Адже розв'язання саме цих складнощів свідчатиме про створення оптимальної системи функціонування адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва. Слід зауважити, що після завершення розробки та запровадження концепції у вигляді нормативно закріплених положень відбувається вплив останніх на практичну діяльність, у нашому випадку – на діяльність, пов'язану з реалізацією режимних завдань цивільно-військового співробітництва. Якщо практика виявить, що концепція є в чомусь помилковою, хибною, то знову розпочинається кропітка робота із формування нових концептуальних засад у певній сфері життєдіяльності суспільства.

Однією з основних умов належного цивільно-військового співробітництва є безпека. Це базова категорія концептуального значення у визначенні феномену розглядуваних режимів. Як справедливо визначають В.Я. Настюк і В.В. Белєвцева, головною основою адміністративно-правових режимів є суверенна концепція власної безпеки, що спирається на внутрішні економічні, політичні, соціальні та інші чинники, зрозуміло, з урахуванням міжнародно-правових вимог співіснування світової спільноти [2, с. 128]. Безпека в її понятійному та змістовому розумінні є вкрай складним явищем. Адже одним з основних завдань юридичної науки та нормотвор-

чої діяльності суб'єктів забезпечення безпеки виявляється напрацювання понять, необхідних для встановлення і реалізації відповідних правових приписів. Безпека – багатобічне явище, тому вона може розглядатися в різних аспектах: змістовому, правовому, військовому, управлінському, організаційно-технічному, міжнародному, політичному, інформаційному та ін.

Якщо аналізувати безпеку в діяльності цивільно-військового співробітництва, однаково важливими є правові, військові, управлінські, організаційні та інші аспекти діяльності суб'єктів, уповноважених забезпечувати безпеку у сфері цивільно-військового співробітництва. Безумовно, безпека цивільно-військового співробітництва посідає досить важливе місце в підтриманні правопорядку. Вона має сувору правову спрямованість, що відбивається в тому, щоб забезпечити нормальну діяльність центрів цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України, захистити інтереси та права осіб, які проживають на прифронтових територіях, а також осіб, які певною мірою стосуються функціонування всіх підрозділів Міністерства оборони України, та в кінцевому підсумку (з урахуванням завдань і функцій, що нею виконуються) забезпечити безпеку суспільства і держави, людини та громадянина. У зв'язку із цим неабиякого значення набувають розроблення та практична реалізація організаційних, правових безпеки цивільно-військового співробітництва в Україні.

Вибудовуючи механізм правового регулювання безпеки, необхідно враховувати те, що всі елементи вказаного механізму (норми права, юридичні факти, акти тлумачення, правовідносини, правозастосовні акти) повинні бути детально переробленими щодо конкретних завдань, які вирішуються в повсякденній діяльності управління цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України. Значну увагу слід при цьому приділяти визначенню напрямів і способів удосконалення особливого варіанта юридичного інструментарію, призначеного для забезпечення безпеки, – правового режиму.

Інститут правових режимів широко висвітлюється в юридичній теорії та засто-

совується на практиці. За його допомогою здійснюється регламентація важливих складових частин внутрішньодержавної, а також міжнародної безпеки. Термін «правовий режим» означає, що дії, діяльність (суспільні відносини) врегульовані правом, і для їхньої охорони використовується визначена система юридичних засобів впливу [3, с. 5].

Наявність конкретних правових режимів можна прослідкувати в галузях публічного права. У них правовий режим базується, як правило, на владній (імперативній) основі. Так, адміністративно-правовий режим у цілому можна розглядати як універсальний комплексний засіб, призначений для забезпечення державного управління у сфері безпеки. Необхідно підкреслити, що основу будь-якого адміністративно-правового режиму становлять засоби впливу на управлінську систему. Однак водночас важливо визначити перелік суб'єктів і об'єктів правозастосування, перелік підконтрольних об'єктів. Крім того, важливо запровадити в дію повноцінну систему управління, що існує паралельно зі звичайною системою влади.

Необхідно також зазначити, що адміністративно-правовий режим паралельно з іншими факторами має на меті забезпечити суспільство від небезпеки саме своїми заборонами й обмеженнями і водночас забезпечити безпеку на прифронтових територіях в цілому, саме цивільне населення і військовослужбовців Збройних сил України. Причому в останньому випадку має йтися не лише про профілактичну роботу з населенням прифронтових територій, а й про запобігання шкідливому інформаційному впливу окупанта.

Отже, основною метою та головним призначенням адміністративно-правового регулювання процесу цивільно-військового співробітництва є запровадження належних умов для позитивних змін в особистості жителів прифронтових територій, досягнення цілей, що поставлені перед центрами цивільно-військового співробітництва Збройних сил України, а також запровадження на шляху асоціальної поведінки деяких представників населення прифронтових територій надійних організаційно-правових бар'єрів, які б

мінімізували, а в певних ситуаціях повністю б виключили протиправну поведінку, як із боку цивільного населення, так і з боку військовослужбовців.

Організація процесу цивільно-військового співробітництва відбувається в умовах дії комплексного правового режиму, що за своєю правовою природою переважно є адміністративно-правовим.

На цю комплексну за характером проблему неодноразово звертали увагу в спеціальній літературі фахівці з адміністративного права. Зазначимо що в завданнях цивільно-військового співробітництва йдеться про застосування засобів адміністративно-правового регулювання в досліджуваній сфері. Зокрема, це стосується залучення сил і засобів місцевих громад та організацій до відновлення інфраструктури населених пунктів Донецької та Луганської областей, створення умов для повернення представників органів виконавчої влади правоохоронних органів до звільнених населених пунктів, пошуку та ексгумації тіл загиблих на окупованих територіях, їх транспортування, сприяють обміну полоненими, здійснюють інформаційне та психологічне супроводження сімей безвісти зниклих та загиблих військовослужбовців, надають консультації щодо відшкодування втрат майна, пошкодженого внаслідок бойових дій, соціальних виплат, організації договірної роботи для відновлення пошкоджених чи зруйнованих об'єктів соціальної інфраструктури, розмінування територій, отримання місцевими мешканцями гуманітарної допомоги, відновлення газу, енергопостачання, організація взаємодії з представниками міжнародного комітету Червоного Хреста в Україні, в рамках якого проводиться комплекс заходів для підвищення рівня підготовленості залученого персоналу до виконання завдань за призначенням та волонтерів [4, с. 38].

Що стосується проведення інформаційних операцій, ЦВС здійснює проведення заходів щодо формування позитивної громадської думки про діяльність Збройних Сил України шляхом систематичної роз'яснювальної роботи серед місцевого населення, роботи ЗМІ, організації та участі гуманітарних акцій у закладах соціаль-

ного захисту, навчальних закладах тощо, встановлення та підтримання взаємодії з цивільним населенням, регіональними органами державної влади та місцевого самоврядування, міжурядовими та неурядовими, релігійними та іншими організаціями в районі виконання завдань військовими частинами та підрозділами Збройних Сил України для сприяння позитивному ставленню до них, співпраці з місцевими впливовими особами (ключовими лідерами), ЗМІ, громадянами в районі відповідальності військових частин і підрозділів з метою формування позитивної громадської думки про діяльність Збройних Сил України [4, с. 38].

Слід зазначити, що питання адміністративно-правових режимів у тому чи іншому аспекті досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні автори, а саме: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Є.О. Бараш, В.В. Белевцева, Ю.П. Битяк, О.Г. Братель, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, В.В. Зуй, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.М. Комарницький, А.Т. Комзюк, С.О. Кузніченко, С.К. Могил, Т.П. Мінка, В.Я. Настюк, С.В. Петков, В.М. Плішкін, М.М. Тищенко та ін. Вагоме значення в дослідженні вказаного правового інституту мало вивчення праць радянських та зарубіжних вчених: С.С. Алексєєва, Д.М. Бахраха, Д.М. Власова, В.М. Григор'єва, А.В. Грязнова, В.В. Гущина, О.Л. Дубовика, А. Е. Жалінського, О.П. Коренева, Ю.М. Козлова, А.М. Ларіна, В.В. Лозбінева, І.Л. Петрухіна, С.В. Пчелінцева, В.Б. Рушайла, С.Д. Хазанова та багатьох інших.

Питанням дослідження адміністративно-правових режимів у тому чи іншому аспекті в адміністративному праві приділяло увагу широке коло дослідників, але при цьому ними висловлювалися різні погляди починаючи з проблем визначення поняття цього інституту, до питання визначення змісту концепції застосування адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва необхідно підходити виважено. Адже проблематика концепції має глибокі феноменологічні корені. Це пояснюється тим, що гуманітарні і соціологічні науки прагнуть до постійної концептуалізації понять. У свою чергу, юридична наука більшою

мірою зосереджена на пошуках оптимальних моделей функціонування тих чи інших правових систем у прикладному розумінні цього слова. Цивільно-військове співробітництво виступає в контексті застосування в ній адміністративно-правових режимів однією з таких цілісних систем.

Методологічною основою дослідження адміністративно-правових режимів в сучасних умовах можуть виступати монографії В.В. Белевцевої та В.Я. Настюка «Адміністративно-правові режими в Україні» і Н.В. Коваленко «Теорія адміністративно-правових режимів», С.О. Кузніченка «Надзвичайні адміністративно-правові режими» та В.Б. Рушайла «Адміністративно-правові режими». У цих працях комплексно проаналізовано поняття й ознаки адміністративно-правових режимів, принципи їх реалізації і критерії класифікації, загальні засади та особливості нормативно-правового підґрунтя адміністративно-правових режимів тощо.

Вагоме значення для дослідження адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва має дисертаційне дослідження І.М. Коропатніка. «Адміністративно-правові засади взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України», в якому автор досліджує особливості адміністративно-правових повноважень Управління цивільно-військового співробітництва.

Актуальні питання функціонування Збройних Сил України розкрито в монографіях «Механізми державного управління реформування Збройних Сил України: уніфікація трансформація» та «Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військово-управління»; питання діяльності військово-цивільних адміністрацій як суб'єкта взаємодії військової організації з цивільним населенням – у монографії «Військово-цивільні адміністрації в Україні: досвід комплексного дослідження».

Теоретико-наукове обґрунтування нормативно-правового регулювання окремих питань адміністративної діяльності Збройних Сил України у своїх дисертаційних дослідженнях здійснювали такі вітчизняні вчені: М.В. Гребенюк, О.І. Грінченко, О.О. Гушин, О.П. Кутовий, І.М. Коропатнік, С.М. Мель-

ник, Ю.В. Пунда, В.М. Телелим, О.В. Устименко, В.С. Фролов, В.Й. Шевченко та ін.

Деякі аспекти визначення поняття, окремих особливостей та видів адміністративно-правових режимів розкрито в наукових статтях, опублікованих у юридичних фахових виданнях України та за кордоном. Зокрема, це статті О.В. Адабаша, В.В. Белевцевої, Н.М. Бірюкової, С.В. Зливка, В.В. Конопльова, Т.П. Мінки, Н.Ф. Попової, С.К. Поповчук, І.С. Розанова, В.М. Снігур, О.О. Шарабуріної та ін. Незалишаються поза увагою науковців і питання адміністративної діяльності у Збройних Силах України.

Необхідно зазначити, що кожна система як сукупність пов'язаних між собою елементів потребує управління та організації незалежно від кількості таких елементів. Обов'язковою характеристикою управління є цілісність. Управління завжди включає в себе відносини суб'єкта й об'єкта. Правовідносини із забезпечення безпеки виникають за наявності якої-небудь небезпеки чи загрози її виникнення.

У процесі здійснення цивільно-військового співробітництва між військовою організацією і цивільним населенням виникають різноманітні суспільні відносини, в тому числі адміністративно-правові, що є для державного управління вихідними.

У зв'язку із цим режим цивільно-військового співробітництва можна розглядати як адміністративно-правовий режим, який включає: створення сприятливих умов для життя мирного населення; відновлення системи державного управління; відновлення інфраструктури регіону; здійснення гуманітарної допомоги.

Підсумовуючи наведене вище, можна зазначити, що адміністративно-правові режими як основна складова забезпечення безпеки на прифронтових територіях зумовлюються обставинами, що передують введенню того чи іншого режиму, характеристикою об'єктів пра-

возагострення, що перебувають під впливом режиму, а також комплексною характеристикою суб'єктів забезпечення безпеки (режиму). Діяльність управлінь із питань цивільно-військового співробітництва щодо забезпечення безпеки в умовах адміністративно-правових режимів повинна впливати з методологічної передумови взаємовідносин об'єкта і суб'єкта управління, за якого об'єкт є первинним.

Висновки і пропозиції. У цілому результати проведених в Україні наукових досліджень із проблем реалізації адміністративно-правових режимів становлять, на нашу думку, міцний фундамент для визначення стратегічного напрямку в комплексному дослідженні адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва. Водночас їхній аналіз дає підстави для висновку, що в межах стратегії як пріоритетні визначаються інтеграційні перспективи України стосовно досвіду країн НАТО. У розрізі загальнодержавної політики впровадження прогресивного світового досвіду процеси вдосконалення статусу, організації і діяльності системи управлінь цивільно-військового співробітництва мають бути максимально цілеспрямованими.

Список використаної літератури:

1. Большая советская энциклопедия. Третье изд. Москва : Изд-во «Сов. энциклопедия», 1973. Т. 13. С. 94.
2. Настюк В.Я., Белевцева В. В. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія. Харків : Право, 2009. 128 с.
3. Попова Н.Ф., Попова Н.Н. Специальные административно-правовые режимы : монография. Москва : ВНИИ МВД России, 2008. С. 5.
4. Ткачук П.П., Середенко М.М., Кізло Л.М., Радзіковський С.А. Особливості діяльності органів цивільно-військового співробітництва на Сході України: склад, завдання та перспективи розвитку. *Військово-технічний збірник*. 2018. № 18. С. 36–40.

Nastyuk V., Koropatnik I., Karelin V. Regarding the state of scientific research of the problem of implementation of the administrative law regime of civil-military cooperation

It is established that at all stages of its development, Ukrainian system of interaction of the army with civilian population was one of the attributes of state and a tool for ensuring the states sustainable functioning. At the same time, at each stage of state formation, new ideas, approaches and visions emerged regarding the effectiveness of the Armed Forces of Ukraine as a powerful apparatus of public administration. Currently, throughout the whole period of development of the sphere of interaction of the army with civilian population of sovereign Ukraine, scientists and practitioners have been looking for the optimal model of its functioning, which would not only protect the interests of society but also meet international standards.

It is noted that the administrative law regime, along with other factors, aims to protect society from danger precisely by its prohibitions and restrictions. At the same time the administrative law regime aims to ensure security of civilian population and servicemen of the Armed Forces of Ukraine in frontline areas in general. The latter case refers not only to preventive work with the population of the frontline territories, but also to the prevention of harmful informational influence of the invader.

It is highlighted that the main goal and purpose of administrative law regulation of civil-military cooperation is to introduce appropriate conditions for positive changes in the personality of residents of frontline territories, to achieve the goals set before the centers of civil-military cooperation of the Armed Forces of Ukraine, and also to establish reliable organizational and legal barriers against antisocial behavior of some members of the population of the frontline territories, that would minimize, and in certain situations would completely eliminate illegal behavior, both by civilians and servicemen.

It is proven that the results of scientific research conducted in Ukraine on the implementation of administrative law regimes are, in our opinion, a solid foundation for determining the strategic direction for a complex study of the administrative law regime of civil-military cooperation. At the same time, their analysis gives grounds to conclude that within the framework of the strategy, Ukraine's integration perspectives based on the experience of NATO countries are identified as a priority. In the context of the national policy of implementation of progressive world experience, the processes of improving the status, organization and activity of administrative systems of civil-military cooperation should be as purposeful as possible.

Key words: *joint force operation, civil-military cooperation, administrative law regime, Armed Forces of Ukraine, occupation.*

УДК 336.22

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.6>

Є. М. Смичок

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

СУДОВА ДОКТРИНА ПОДАТКОВИХ ВИГОД

Статтю присвячено актуальній у податково-правовій сфері проблематиці судової доктрини податкових вигод. Судову доктрину в податкових спорах заведено розглядати як допоміжне джерело податкового права. Судова доктрина є інструментом для подолання негативних явищ у праві (колізій чи прогалин у праві). Основну увагу в роботі акцентовано на тому, що джерелом доктрини податкових вигод є виключно судова практика. На судово-доктринальному рівні відповідна доктрина існує вже досить великий проміжок часу й характеризується комплексністю сформульованих у ній положень. Нещодавнє закріплення на рівні податкового законодавства поняття «податкова вигода» має вузьку сферу застосування. Тому основний зміст дослідження становить саме аналіз формулювань судової доктрини податкових вигод, які отримали своє закріплення в практиці національних судів. Визначено й описано особливі обставини, які свідчать про відсутність підстав для отримання платником податків податкових вигод. Наприклад, до таких обставин можна віднести об'єктивну неможливість реального здійснення платником податків відповідних операцій у силу темпоральних, територіальних, виробничих чинників або здійснення операцій із фактично ненаявним товаром (повністю або ж частково) й та інше. Також основну увагу в роботі автор акцентував на формуванні судом ознак необґрунтованої податкової вигоди. Податкові вигоди платника податків неаргументовані тільки в тому випадку, якщо в контрольного органу є досить доказів, які б підтверджували таку необґрунтованість податкових вигод платника податків. Проведено також аналіз взаємодії доктрини податкових вигод із судовими доктринами розумної економічної причини, реальності господарських операцій і презумпції добросовісності платника податків. Встановлено, що доктрина податкових вигод має неабияке значення для забезпечення реалізації фіскальної функції держави.

Ключові слова: податкове право, доктрина податкового права, судова практика, податкова вигода, ділова мета, податкові відносини.

Постановка проблеми. У податкових відносинах платник податків є стороною, яка за загальним правилом намагається якомога краще оптимізувати свої податкові зобов'язання. Такого роду прагнення зобов'язаного суб'єкта податкових відносин має цілком логічну й природну основу. Водночас в окремих випадках намагання зменшити податкові зобов'язання чи навіть отримати які-небудь неправомірні вигоди від застосування особливостей функціонування того чи іншого податкового платежу штовхає платників податків на не цілком правомірні дії. Такі дії можуть із формально-юридичного боку виглядати як такі, що вчиняються у рамках, визначених законом. Проте за своїм змістом вони

переслідують інші цілі – мінімізувати оподаткування та / або отримати необґрунтовані податкові вигоди.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти відповідної проблематики досліджувалися такими вченими, як Я.В. Греца, М.П. Кучерявенко, Д.О. Гетманцев, Ю.А. Федчишин, Г.М. Білецька, Л.В. Товкун та інші.

Мета статті – проаналізувати основні аспекти концептуалізації судової доктрини податкових вигод у судовій практиці з розв'язання податкових спорів.

Виклад основного матеріалу. З метою запобігання такого роду зловживанням із боку платника податків у судовій практиці було сформовано доктрину податкових вигод. Доктрина податкових вигод має своїм джерелом виключно

судову практику. На нормативному рівні поняття «податкова вигода» до недавнього часу взагалі не мала свого закріплення. У податковому законодавстві поняття «податкові вигоди» було закріплене тільки після набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві» від 16 січня 2020 р. № 466-IX.

Однак нормативно закріплені положення податкової вигоди є змістовно набагато вужчими ніж її судово-доктринальна концептуалізація. Так, у чинному податковому законодавстві, а саме в абз. 3 п. 103.2 ст. 103 Податкового кодексу України (далі – ПКУ) йдеться про податкові вигоди у вигляді звільнення від оподаткування або застосування пониженої ставки податку, що передбачені міжнародним договором і стосуються операцій між резидентом і нерезидентом [1]. Тобто в аспекті податкового законодавства концепція податкових вигод має вузьку сферу застосування. Щодо судових доктрин податкової вигоди, то вони мають комплексніший характер.

Загалом потрібно відзначити, що судова доктрина податкових вигод є концепцією, яка спрямована радше на:

- а) заповнення прогалин у податково-правовому регулюванні;
- б) унеможливлення зловживань із боку платника податків.

Податкове законодавство не здатне покрити собою всю варіативність проявів поведінки платника податків, і тому вже на рівні судової доктрини, в рамках правозастосовної діяльності, «заповнюються» такі прогалини в регламентації податкових відносин. Безумовно, законодавець повинен намагатися якомога конкретніше регулювати сферу податкових відносин, однак це не завжди можна здійснити оперативно. Проте в аспекті доктрини податкових вигод склалася досить дивна ситуація. На судово-доктринальному рівні відповідна концепція існує вже досить давно, водночас нормотворець не робить жодних спроб закріпити її на законодавчому рівні.

До прикладу, судові доктрини розумної економічної причини (ділової мети) в кінцевому своєму рахунку отримали формально-юридичне закріплення на рівні закону. Щодо доктрини податкових вигод, то вона, незважаючи на досить тривале існування в судово-практичній площині, так дотепер і не знайшла свого концептуалізованого закріплення в чинному податковому законодавстві. Звичайно, такого роду ситуація може зумовлюватися підвищеною мірою оцінності окремих формулювань доктрини податкових вигод. Водночас оцінний характер вимог доктрини розумної економічної причини (ділової мети) не завадив їй отримати свою фіксацію на рівні закону.

Закономірний результат розвитку судової доктрини ми вбачаємо в її повному або ж фрагментарному подальшому закріпленні на рівні закону. Це дозволяє говорити про еволюційний шлях розвитку судових доктрин, тобто ситуацію, за якої первинно сформовані або ж концептуально розвинуті на рівні судової практики положення надалі отримують своє закріплення на рівні закону. Ми не говоримо про те, що після нормативного закріплення положень судової доктрини відповідна концептуалізація та розвиток доктринальних положень на рівні судової практики повинні припинитися. Навпаки, перманентне закріплення на нормативному рівні судової практики свідчитиме про наявність взаємодії (своєрідного «зворотного» зв'язку) між судовою та законодавчою гілкою влади. Яскравим прикладом такої взаємодії є доктрина розумної економічної причини (ділової мети). Водночас потрібно зазначити, що окремі аспекти судової доктрини розумної економічної причини (ділової мети) слід було б перед їх нормативним закріпленням «пристосувати» для цілей нормативного законодавчого регулювання.

Загалом, формування судових доктрин вирізняється цілою варіативністю способів. Так, серед алгоритмів формування судових доктрин у податковому праві можна виділити такі:

- 1) первинно нормативний (на нормативному рівні закріплюється поняття чи положення, яке надалі отримує свій кон-

цептуалізований розвиток на рівні судової практики);

2) первинно судовий (спочатку на рівні судової практики отримує свій розвиток певна доктрина, яка надалі повністю або ж фрагментарно закріплюється на рівні закону);

3) виключно судовий (відбувається в тому випадку, якщо судова доктрина розвивається без нормативно закріпленої передумови й надалі не отримує свою фіксацію на рівні закону).

Важливо відзначити той аспект, що окремо взята судова доктрина може надалі змінювати алгоритм свого розвитку. Так, окремо взята доктрина, яка натепер формується виключно в порядку судової практики, може згодом зазнати концептуальних трансформацій на рівні закону. Коли ж йдеться про доктрину податкових вигод, то її потрібно розглядати як виключно судову доктрину. Той факт, що окремий її аспект отримав нормативне закріплення, ще не свідчить про її нормативне оформлення. Такого роду підхід зумовлюється тим, що судова доктрина податкових вигод у рамках тих формулювань, які є на рівні судової практики, так натепер і не була закріплена в чинному податковому законодавстві.

Перед тим, як перейти до аналізу безпосередньо судово-доктринальних формулювань, потрібно відзначити, що доктрина податкових вигод стосується двох аспектів оподаткування:

а) формування витрат із податку на прибуток підприємств;

б) формування податкового кредиту в аспекті правового механізму податку на додану вартість.

Якщо в першому випадку податкова вигода полягає в зменшенні фінансового результату до оподаткування податком на прибуток підприємств, то в другому випадку йдеться про бюджетне відшкодування / зменшення податкових зобов'язань щодо податку на додану вартість. Тобто в контексті судової доктрини податкових вигод, що була сформована національними судами, йдеться в основному про два вищезазначені податки. Під «вигодою» в такому випадку потрібно розуміти певні переваги матеріального характеру,

які отримують платники податку на додану вартість і платники податку на прибуток підприємств. Водночас отримання таких вигод повинно бути обґрунтованим, що означає відповідність правових підстав фактичному складу обставин.

Надалі необхідно розглянути формулювання судової доктрини податкових вигод, які отримали своє закріплення в практиці національних судів. Так, у Постанові Верховного Суду в складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 02 жовтня 2018 р. (справа № 804/7239/15) зазначається таке: «<...> доводи податкового органу про отримання платником необґрунтованої податкової вигоди мають ґрунтуватись на сукупності доказів, що безспірно підтверджують існування обставин, які виключають право платника, зокрема, на формування податкового кредиту»[2].

У такому випадку суд наголосив на тому, що контрольний орган повинен довести необґрунтований характер податкової вигоди. Податкові вигоди платника податків є необґрунтованими тільки в тому випадку, якщо в контрольного органу є досить доказів, які б підтверджували таку необґрунтованість податкових вигод платника податків. Своїм джерелом така правова позиція (про необхідність доведення контрольним органом необґрунтованості податкових вигод) має положення ч. 2 ст. 77 Кодексу адміністративного судочинства України й презумпції добросовісності рішень платника податків, яка, до речі, є самостійною судовою доктриною.

Так, обов'язок доказування в податкових спорах із платником податків, які стосуються донарахування податків і зборів та / або штрафних санкцій, покладається саме на суб'єкта владних повноважень. Додатковою аргументацією такого обов'язку контрольного органу є вимога презумпції добросовісності платника податків. У відповідному конкретному випадку мова йшла саме про право на податковий кредит із податку на додану вартість, але відповідна правова позиція може мати й універсалізований характер.

Комплексністю формулювань вирізняється правова позиція, що отримала свою фіксацію в Постанові Верховного Суду в складі колегії суддів Касаційного адмі-

ністративного суду від 06 лютого 2018 р. (справа № 826/15796/13-а), де зазначається, що: «<...> недоведеність фактичного здійснення господарської операції (нездійснення операції) позбавляє первинні документи юридичної значущості для цілей формування податкової вигоди навіть за наявності правильно оформлених за зовнішніми ознаками й формою, але неправдивих та у зв'язку із цим юридично дефектних первинних документів, якщо рух коштів не забезпечений зв'язком із господарською діяльністю учасників цих операцій. Водночас відсутність ділової мети також є підставою для відмови в наданні податкової вигоди. Надання податковому органу належним чином оформлених документів, передбачених законодавством про податки й збори, з метою одержання податкової вигоди є підставою для її одержання, якщо податковий орган не встановив і не довів, що відомості, які містяться в цих документах, неповні, непевні й (або) суперечливі, є наслідком укладення нікчемних правочинів. Про необґрунтованість податкової вигоди можуть свідчити підтверджені доказами доводи податкового органу, зокрема, про наявність таких обставин:

1) неможливість реального здійснення платником податків зазначених операцій з урахуванням часу, місця знаходження майна або обсягу матеріальних ресурсів, економічно необхідних для виробництва товарів, виконання робіт або послуг, нездійснення особою, яка значиться виробником товару, підприємницької діяльності;

2) відсутність необхідних умов для досягнення результатів відповідної підприємницької, економічної діяльності у зв'язку з відсутністю управлінського або технічного персоналу, основних коштів, виробничих активів, складських приміщень, транспортних засобів;

3) облік для цілей оподаткування тільки тих господарських операцій, які безпосередньо пов'язані з виникненням податкової вигоди, якщо для такого виду діяльності також потрібне здійснення та облік інших господарських операцій;

4) здійснення операцій із товаром, що не вироблявся або не міг бути вироблений в обсязі, зазначеному платником податків у документах обліку тощо»[3].

З вищезазначеної правової позиції суду можна виокремити цілу низку принципових доктринальних аспектів. По-перше, з відповідної позиції вбачається, що існує прямий зв'язок між судовою доктриною податкової вигоди й судовою доктриною реальності господарських операцій. Так, суд зазначає, що фактична відсутність реалізації господарської операції позбавляє платника податків можливості отримати податкові вигоди від провадження такої операції навіть у тому випадку, коли існує формальне документарне оформлення таких операцій. Тобто суд звертає увагу не тільки на форму, але й на зміст проваджуваної платником податків діяльності. Тільки фактично реалізовані операції дають платнику податків право на отримання податкових вигод. У тому ж випадку, коли існує тільки документарне оформлення господарської діяльності, ми не можемо говорити про достатність підстав для отримання податкових вигод. Мало того, суд зазначає, що відсутність фактичної реалізації господарських операцій перетворює первинні документи платника податків у такі, що є «юридично дефектними». Це дозволяє говорити, що документ, який відповідає всім формально-правовим вимогам, може бути визнаний неналежним у правовому розумінні через невідповідність таких операцій фактичному складу відносин. Рух коштів за такими операціями не визначальний. Потрібно, щоб в рамках відповідних відносин відбувався також рух товарів / об'єктивно надавалися послуги. Таким чином, ми можемо резюмувати синтезування судом правила відповідності форми змісту діяльності платника податків.

По-друге, суд слушно відзначає те, що обов'язок доказування реальної відсутності господарських операцій покладається саме на контрольному органу. Якщо контрольний орган приймає рішення про неправомірність одержаних платником податків податкових вигод, то він (контрольний орган) і повинен довести відсутність підстав для отримання платником відповідних вигод. Тягар доказування обґрунтованості рішення владного суб'єкта покладається на нього. Не є виключенням у такому випадку й сфера податкових від-

носин, де правомірність прийнятого ним рішення повинен довести саме контрольний орган.

По-третє, в рамках відповідного рішення судом була сформована ціла низка фактичних обставин, які можуть свідчити про відсутність підстав для отримання платником податків податкових вигод. Якщо провести їх теоретичне узагальнення, то вони матимуть такий вигляд:

а) об'єктивна неможливість реального здійснення платником податків відповідних операцій у силу темпоральних, територіальних, виробничих чинників;

б) відсутність основних засобів і працівників для провадження відповідних операцій;

в) вибірковість облікової політики платника податків;

г) здійснення операцій із фактично ненаявним товаром (повністю або ж частково).

Відповідні обставини можуть застосовуватися суб'єктом правозастосування поодиночі або ж у своїй сукупності. У кожному конкретному випадку суб'єкти правозастосування оцінюють їх достатність на власний розсуд. Водночас важливо відзначити, що перелік таких доктринально сформованих обставин не вичерпний. Такого роду підхід означає явні перспективи подальшого розвитку такого аспекту доктрини податкових вигод.

Цікавою в контексті дослідження доктрини податкових вигод є Постанова Верховного Суду в складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 квітня 2019 р. (справа № 821/2018/13-а). У рішенні отримала свою фіксацію така позиція: «Подані платником документи повинні певно підтверджувати реальність господарських операцій та інші обставини, з якими законодавець пов'язує право платника на податкову вигоду. Податкова вигода може бути визнана необґрунтованою, зокрема, у випадках, якщо для цілей оподаткування операції обліковані не відповідно до їх дійсного економічного змісту або враховані операції, що не обумовлені розумними економічними або іншими причинами (цілями ділового характеру)» [4].

З вищезазначеної правової позиції вбачається, що суд говорить про взає-

мопов'язаність таких судових доктрин, як доктрина податкових вигод, доктрина розумної економічної причини (ділової мети) й доктрина реальності господарських операцій. З відповідної правової позиції випливає, що можливість отримання платником податків податкових вигод зумовлюється таким юридичним складом:

а) наявність розумної економічної причини (ділової мети) в проваджуваних платником податків господарських операціях;

б) об'єктивна реальність таких господарських операцій. Якщо відповідних елементів юридичного складу немає, то й сформовані платником податків податкові вигоди необґрунтовані.

Послідовно сформованими є судово-доктринальні положення, викладені в Постанові Верховного Суду в складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 15 травня 2020 р. (справа № 0840/3751/18), де зазначалося таке: «Отже, правові наслідки у вигляді виникнення в покупця права на формування відповідних сум податкових вигод (витрат і податкового кредиту) виникають за таких обставин і підстав, зокрема: фактичного (реального) здійснення оподатковуваних операцій та їх документального підтвердження сукупністю юридично значущих (дійсних) первинних та інших документів, які зазвичай супроводжують операції певного виду; наявності в сторін спеціальної податкової правосуб'єктності й належним чином складеної податкової накладної; ділової мети, розумних економічних причин для здійснення операції та подальшого використання придбаного товару (робіт, послуг) у межах господарської діяльності платника. Наслідки для податкового обліку створює лише фактичний рух активів, що є обов'язковою умовою для формування податкових вигод. Недоведеність вказаних умов позбавляє первинні документи юридичної значущості для цілей формування податкових вигод, а покупця – права на їх формування та відбиття в бухгалтерському й податковому обліку» [5].

З вищезазначеної правової позиції випливає декілька принципових аспектів. По-перше, суд сформував цілий ряд підстав для формування податкових вигод.

До таких підстав було віднесено:

а) фактичну реальність і документальну підтвердженість операцій (потрібно розглядати в єдності);

б) наявність спеціальної податкової правосуб`єктності й податкових накладних;

в) наявність ділової мети в проваджуваних операціях.

Застосування судом перед перерахунком таких обставин вставного слова «зокрема» вказує на те, що такий перелік обставини суд не визначає як вичерпний.

По-друге, суд констатував, що настання податково-правових наслідків у вигляді податкових вигод зумовлює тільки фактичний рух товарів. Якщо рух товарів існує виключно в площині первинних документів, то він не створює наслідків у вигляді податкових вигод.

По-третє, суд констатує, що відсутність фактичного руху товарів призводить до:

1) позбавлення первинних документів юридичного значення;

2) позбавлення платника податків права на формування податкових вигод.

Лаконічно сформульована правова позиція отримала своє закріплення в Постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 26 березня 2019 р. (справа № 814/3946/13-а), де зазначалося таке: «Необґрунтована податкова вигода характеризується відсутністю фактичного виконання господарських операцій, здійсненням операцій без ділової мети й обліком операцій безвідносно до їх реального економічного змісту, узгодженістю дій покупця та постачальника для штучного створення умов бюджетного відшкодування»[6].

У рамках відповідного рішення судом було сформовано ознаки необґрунтованої податкової вигоди, до яких віднесено:

а) відсутність фактичного виконання господарських операцій;

б) здійсненням операцій без ділової мети;

в) облік операцій безвідносно до їх реального економічного змісту;

г) узгодженість дій покупця та постачальника для штучного створення умов для отримання податкових вигод. Усі

вищезазначені ознаки створюють різноаспектне уявлення про необґрунтовані податкові вигоди.

Висновки і пропозиції. Отже, ми повинні констатувати, що судова доктрина податкових вигод має тісний зв'язок із судовою доктриною ділової мети, реальністю господарських операцій, презумпцією добросовісності платника податків. Водночас потрібно відзначити самодостатність концептуальних положень доктрини податкових вигод. Значення відповідної судової доктрини полягає у створенні механізмів боротьби зі зловживаннями правами з боку платника податків.

Список використаної літератури:

1. Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI (у редакції від 01 липня 2020 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
2. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 02 жовтня 2018 р. (справа № 804/7239/15). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76911654>.
3. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 06 лютого 2018 р. (справа № 826/15796/13-а). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72089182>.
4. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 квітня 2019 р. (справа № 821/2018/13-а). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81430991>.
5. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 15 травня 2020 р. (справа № 0840/3751/18). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/89295701>.
6. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 26 березня 2019 р. (справа № 814/3946/13-а). *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80729000>.

Smychok Ye. Judicial doctrine of tax benefits

The article is devoted to the topical issues of the judicial doctrine of tax benefits in the tax and legal sphere. Judicial doctrine in tax disputes is considered as an auxiliary source of tax law. Judicial doctrine is a tool for overcoming negative phenomena in law (conflicts or gaps in law). The focus of the article is on the fact that the source of the doctrine of tax benefits is exclusively judicial practice. At the judicial-doctrinal level, the corresponding doctrine has existed for quite a long time and is characterized by the complexity of the provisions formulated in it. The recent consolidation of the concept of "tax benefit" at the level of tax legislation has a narrow scope. Therefore, the main content of the study is analysis of the wording of the judicial doctrine of tax benefits, which are enshrined in the practice of national courts. Special circumstances have been identified and described, which indicate the absence of grounds for the taxpayer to receive tax benefits. For example, such circumstances include: the objective impossibility of the taxpayer's actual implementation of the relevant transactions due to temporal, territorial, production factors or transactions with the actual non-existent goods (in whole or in part), and others. In addition, the author focused on the formation of court signs of unreasonable tax benefits. The tax benefits of the taxpayer are unsubstantiated only if the controlling body has sufficient evidence to confirm such unreasonable tax benefits of the taxpayer. The analysis was also performed of the interaction of the doctrine of tax benefits with the judicial doctrines of reasonable economic reason, the reality of business transactions and the presumption of good faith of the taxpayer. It is established that the doctrine of tax benefits is a great importance to ensure the implementation of the fiscal function of the state.

Key words: tax law, doctrine of tax law, case law, tax benefit, business purpose, tax relations.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.7>**А. В. Чуб**кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

АДМІНІСТРАТИВНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ

У науковій статті здійснено характеристику суб'єктивних публічних прав як складової частини адміністративної правосуб'єктності приватної особи. Визначено, що тезаурус юридичної науки, як відомо, потребує особливої прискіпливості й точності в обранні термінів; лише системно й несуперечливо побудовані логічно-термінологічні конструкції забезпечують правильну спрямованість наукових пошуків, сприяють дотриманню доказовості як принципу досліджень і відповідають за певність результатів. Метою дослідження є комплексний розгляд суб'єктивних публічних прав як складової частини адміністративної правосуб'єктності приватної особи. Визначено, що приватна особа як суб'єкт адміністративного права трактується як фізична особа, яка відповідно до встановлених адміністративним законодавством норм бере участь у здійсненні публічного управління, реалізації функцій виконавчої влади. Встановлено, що правосуб'єктність не дорівнює правовому статусу, а розглядається як його фундамент, оскільки правосуб'єктність містить різноманіття прав та обов'язків, якими може володіти конкретний індивід, у згорнутому, «ще не народженому» стані. Наголошено, що і правосуб'єктність, і правовий статус прямо пов'язані із сукупністю прав та обов'язків, однак ознакою першої виступає потенційність, а другого – актуальність їх використання. Як висновок обґрунтовано доцільність визначення адміністративної правосуб'єктності як юридично закріпленого правового стану суб'єкта, що потенційно дозволяє йому вступати в адміністративні правовідносини як носію певних прав та обов'язків. Водночас наголошено, що безпосередньо права та обов'язки, як випливає з дефініції, не є складовими частинами правосуб'єктності; її елементами є правоздатність, дієздатність і деліктоздатність як характеристики суб'єкта, що відбивають його можливості мати права й обов'язки. Акцентовано, що суб'єктивні публічні права не є безпосередніми складовими частинами правосуб'єктності; зв'язок між цими категоріями набагато складніший.

Ключові слова: деліктоздатність, правоздатність, суб'єктивні публічні права, приватна особа, людиноцентризм, публічне управління.

Постановка проблеми. Неодноразово акцентована нами раніше тенденція сучасного адміністративного права до людиноцентричності спирається на визначену ст. 1 Хартії основоположних прав Європейського Союзу вимогу до держав-членів поважати, захищати й зберігати недоторканною людську гідність. Відносини між державою та людиною в цьому світлі вибудовуються на підставі принципу: держава існує саме для того, щоб створювати й підтримувати можливості приватних осіб до гідного життя [1, с. 14]. Це дозволяє визначити унормування основних публічно-правових відносин між громадянами й органами публічної адміністра-

ції найважливішим завданням адміністративного права й висуває на перші позиції адміністративно-правової науки такий об'єкт дослідження, як невіддільний учасник адміністративно-правових відносин.

Торкаючись тематики приватної особи як індивідуального суб'єкта права, неможливо обійти увагою питання термінологічного різноманіття, яке відрізняє правову науку в цьому аспекті. Наявність у законодавстві й науково-правовій літературі багатьох термінів і сталих словосполучень на кшталт «права людини», «фізична особа», «приватна особа», «індивід», «правова особистість» тощо свідчить про необхідність провести смислову лінію демаркації між категоріями «людина», «особа», «індивід» і чіткіше окреслити

межі поняття «приватна особа», яка, власне, багато в чому визначає предмет дослідження нашої магістерської роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто виділити наукові розробки таких вчених, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.І. Васильєва, О.В. Гончарук, Б.М. Дронів, С.П. Погребняк, Р.В. Сивий, В.М. Селіванов, В.В. Галунько, Р.А. Калюжний, М.П. Кунцевич, Ю.О. Легеза, С.В. Савченко, О.М. Вінник, Є.В. Курінний, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоець, А.Я. Курбатов, С.Т. Гончарук та інші. Однак у дослідженнях представників адміністративної науки відсутнє комплексне дослідження суб'єктивних публічних прав як складової частини адміністративної правосуб'єктності приватної особи.

Метою статті є комплексне дослідження адміністративної правосуб'єктності приватної особи.

Виклад основного матеріалу. Обравши напрям від найзагальнішого до найконкретнішого як маршрут нашої дослідницької думки, зазначимо, що стосовно людської істоти як суб'єкта права для позначення максимально широкої абстракції, яка взагалі не корелює з індивідуальними особливостями персони, використовується поняття «індивід», в якому підкреслюється одиничність на протигагу масовості: індивід як один із багатьох. Найзагальніше визначення цього терміну запропонував М.І. Матусов: «жива істота, яка перебуває в нерозривній єдності з умовами свого існування (довкіллям)» [2, с. 67].

Поняття «людина» в юридичному сенсі означає представника виду *Homo sapiens* – істоту, яка уособлює нерозривну єдність біологічної, соціально-історичної, культурної, духовно-моральної сторін її існування [3, с. 259]. Водночас, що важливо, в правовому аспекті названі сторони існування не мають визначального значення; для визнання за персоною основних прав – прав людини – не має значення, якого вона віку чи статі, яку релігію сповідує і що робить на дозвіллі; досить самого факту її належності до *Homo sapiens*.

Наступною сходинкою в піраміді конкретизації значень виступає поняття «особа». Його можна трактувати як варі-

ацію поняття «людина»: це людина, яка досягла певного ступеня соціальності, що дозволяє їй відносно незалежно існувати в суспільстві, виражати власну волю та добиватися її реалізації [4, с. 2]. Тобто саме особою є людина в юридичному смислі – та, що потенційно готова вступати в правовідносини, реалізуючи свої бажання та інтереси.

Тут треба зупинитися на важливому, на наш погляд, моменті. Тезаурус юридичної науки, як відомо, потребує особливої прискіпливості й точності в обранні термінів; лише системно й несуперечливо побудовані логічно-термінологічні конструкції забезпечують правильну спрямованість наукових пошуків, сприяють дотриманню доказовості як принципу досліджень і відповідають за правдивість результатів. І саме в галузі формулювань і дефініцій навколо людини як суб'єкта права спостерігається зайва термінологічна плутанина, пов'язана з багатозначністю деяких термінів і використанням буденного, а не наукового їх розуміння.

Йдеться про досить розповсюджену, на нашу думку, ситуацію невиправданої заміни чи взаємного використання категорій «особа» й «особистість». Річ у тому, що «особистість» у вітчизняній традиції трактується дещо по-своєму в руслі різних гуманітарних наук:

1) як стійка система психологічних рис, що відрізняють одного індивіда від інших (психологія);

2) як сукупність соціальних ролей окремої людини (соціологія) [3, с. 261];

3) як доросла людина, вільний і відповідальний, свідомий і вольовий суб'єкт (повсякденне мислення).

І, на жаль, часто-густо науковці-правники відмовляють терміну «особистість» у використанні стосовно, наприклад, правопорушників, помилково вважаючи, що характеристики особистості як вільного й відповідального суб'єкта не збігаються з розумінням суб'єкта, що порушив закон, і забуваючи про психологічне й соціологічне трактування. Так створюються термінологічні «кадаври» на кшталт «особа насильницького злочинця» [5] або «особа порушника в адміністративних проступках» [6], тоді як насправді тут йдеться

про соціально-психологічні портрети індивідів, які схильні до скоєння певного типу діянь, тому виправданим може бути лише використання терміну «особистість».

Тобто, підсумовуючи наші міркування, зауважимо: «особа» й «особистість» у правових науках не можуть виступати синонімами. Якщо мається на увазі людина як суб'єкт права – використовуємо поняття особи; якщо мається на увазі людина як типовий представник якоїсь групи чи спільноти, як набір певних типових соціально-психологічних характеристик – тут доречним буде згадати про «особистість».

Якщо ж піддати категорію «особа» подальшому конкретизуванню, то переходимо до «фізичної особи». Звуження змісту «особи» як потенційного учасника правовідносин до правовідносин у конкретній сфері соціального буття – сфері майнових і близьких до них справ – якраз і актуалізує появлення цього терміну. «Фізична особа» як поняття не має смислу сама по собі; вона набуває його тільки в протиставленні з особою юридичною, яка також виступає в майнових відносинах і відрізняється обсягом прав, обов'язків та особливостями функціонування.

Тут ми підійшли до головної мети нашого лінгвістично-термінологічного екскурсу – поняття приватної особи. Сфера використання цього поняття ще не усталена; йому не знайшлося місця в законодавстві, хоча в науковій літературі воно вже набуло певної розповсюженості. Приватна особа в теоретичних конструкціях, як правило, протиставляється публічним органам; іншими словами, приватну особу можна розуміти як невіддану сторону публічно-правових відносин. Приватна особа як суб'єкт адміністративного права деякими науковцями трактується як фізична особа, яка відповідно до встановлених адміністративним законодавством норм бере участь у здійсненні публічного управління, реалізації функцій виконавчої влади [7, с. 12]. Інші адміністративісти розуміють приватну особу ширше: як фізичну або юридичну особу, яка виступає учасником адміністративних процедур. Водночас виділяють такі категорії приватних осіб:

1) особа, яка звертається до адміністративного органу із заявою, в тому числі

за отриманням адміністративної послуги (заявник);

2) особа, щодо якої приймається акт за ініціативою адміністративного органу, в тому числі в порядку здійснення контрольних повноважень (адресат);

3) особа, яка вступає в адміністративну процедуру за власною ініціативою або залучається за ініціативою адміністративного органу, оскільки рішення у справі може вплинути на її права чи законні інтереси (зацікавлена особа);

4) особа, яка звертається до адміністративного органу зі скаргою на рішення, дії та бездіяльність адміністративного органу (скаржник) [8, с. 43].

Автори підручника з адміністративного права визначають приватну особу як фізичну або юридичну особу, яка діє від себе особисто, неофіційно й не має жодних владних повноважень [9, с. 110].

Як робоче визначення для нашого подальшого дослідницького пошуку ми пропонуємо таке визначення: приватна особа – це фізична або юридична особа, яка, будучи невіддану стороною публічно-правових відносин, бере участь у здійсненні публічного управління, виступає учасником адміністративних процедур або адміністративного процесу.

Водночас можливість приватної особи бути суб'єктом права, тобто учасником правовідносин, що виникають у рамках галузі адміністративного права, характеризується як адміністративна правосуб'єктність, зміст якої змінюється залежно від низки об'єктивних і суб'єктивних чинників, що впливають на обсяг прав та обов'язків приватної особи [10, с. 7].

Поняття правосуб'єктності у вітчизняній традиції розглядалося ще представниками радянської науки. Одним із перших звернувся до цієї проблеми С.Н. Братусь, який визначав правосуб'єктність як право бути носієм прав та обов'язків [11, с. 23]. Тематика правосуб'єктності дискутувалася в радянські часи досить активно, їй присвячувалися конференції та семінари; наслідки однієї з них видано в збірнику «Правові проблеми цивільної правосуб'єктності». Серед іншого там запропоновано розглядати її як правову можливість загального й абстрактного характеру

з конкретним змістом: «За характером вона є відносно статичним конкретним правовим зв'язком між людиною та державою та абстрактним – між людиною та іншими особами. До її складу входять юридично опосередковані елементи – здатності особи: мати права й виконувати обов'язки, виникнення, змінення та закінчення яких пов'язано законом із діями самої особи й інших осіб, а також із настанням подій (правоздатність); своїми діями набувати й створювати для себе й інших осіб права й обов'язки (дієздатність)» [11, с. 52].

Зазначене демонструє, що в проблематиці правосуб'єктності є досить суттєва власна історія в українському науково-правовому просторі. Серед її дослідників можна назвати такі відомі імена, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Л.В. Коваль, О.І. Остапенко, В.П. Петков, А.О. Селіванов тощо. Проте значна кількість досліджень не гарантує абсолютного розв'язання питання щодо суті й складових елементів адміністративної правосуб'єктності. Оскільки у сфері адміністративного й публічного права досі немає єдиного підходу до тлумачення правосуб'єктності, її елементів і взаємозв'язків, нам слід звернутися до дослідження її теоретичних підвалин і спробувати окреслити власне бачення взаємозв'язку правосуб'єктності й публічних суб'єктивних прав.

Спробу структурувати наукові здобутки щодо правосуб'єктності здійснив у своїй монографії А.В. Пасічник. Науковець виділив функціональний й структурний підходи як головні напрями дослідження зазначеної тематики. Водночас за функціональним підходом правосуб'єктність розглядалася крізь призму суб'єкта права, юридичні якості якого вона об'єктивувала; за структурного, відповідно, – як сукупність певним чином структурованих елементів [12, с. 23].

Взагалі функціональне розуміння правосуб'єктності відбивається в трактуванні її як родового зв'язку особи з правопорядком, в якому відбувається юридичне оформлення людини як суб'єкта права, визнання її з боку інших учасників правової комунікації [13]. За висновками теоретиків, найчастіше правосуб'єктність у літературі визначають через категорію здатності, яка

досить точно й повно відбиває специфіку змісту правосуб'єктності. Саме в здатності відбито особливості соціальних властивостей суб'єкта права (волевиявлення, дієздатність тощо), як і міру гарантованих можливостей, закріплених за ним законом (приміром, повинність) [14]. Саме правосуб'єктність, таким чином, визначає, чи здатна конкретна приватна особа виступати суб'єктом конкретних правовідносин – у нашому випадку адміністративних.

Звичайно, зазначене жодним чином не означає, що бути суб'єктом права (тобто мати правосуб'єктність) можуть виключно фізичні особи; юридичні особи, а також органи публічної влади також характеризуються правосуб'єктністю. Водночас, що закономірно, в кожному випадку правосуб'єктність буде мати свою специфіку; саме правосуб'єктність визначає особливості суб'єкта як учасника адміністративних правовідносин.

Специфіка адміністративних відносин слугує причиною того, що правосуб'єктність сторін цих відносин априорі не може бути аналогічною за змістом та обсягом. Це підтверджується низкою чинників:

- вертикальний вектор спрямованості адміністративних правовідносин, тобто потенційна нерівність суб'єктів адміністративних правовідносин;

- наявність чіткого поділу на індивідуальних і колективних учасників правовідносин [15];

- пов'язаність із публічним управлінням і виконавчою владою, тобто наявність в однієї зі сторін розпорядчих та організаційно-виконавчих функцій;

- вимога обов'язковості щодо участі в окремих видах адміністративних правовідносин [16].

Диференціювати правосуб'єктність сторін адміністративних правовідносин спробував О.В. Мицкевич, який уточнював, що правосуб'єктність індивідів містить права й обов'язки, а юридичних осіб – компетенцію, та пропонував розглядати правосуб'єктність як сукупність елементів правоздатності й дієздатності, які виникають одночасно [17].

У роботах інших дослідників знаходимо інші варіанти структурного розуміння правосуб'єктності: як здатність мати права

й обов'язки (тобто ототожнення правосуб'єктності з правоздатністю); як цілісне правове явище, що складається з правоздатності й дієздатності й характеризується як здатність мати й здійснювати права й обов'язки [18]; як сукупність правоздатності, дієздатності й деліктоздатності [19]; як сукупність зазначених вище здатностей і правового статусу [20, с. 3] тощо. Подібна дефінітивна плутанина вимагає теоретичного прояснення змісту правосуб'єктності крізь призму інших загально-теоретичних правових понять.

Передусім вимагають дистанціювання поняття правосуб'єктності й правоздатності; їхнє ототожнення, що відбувається, наприклад, у поглядах С.Н. Братуся, нівелює межу між загальноправовим поняттям (сутністю) правосуб'єктності й галузевим його виявленням [17]. Водночас правоздатність у літературі розглядають як юридично визнану за конкретною особою загальну можливість мати суб'єктивні права та юридичні обов'язки. Якщо згадати, що раніше ми визначили поняття здатності й можливості ключовими для розуміння правосуб'єктності, то, на перший погляд, це ототожнення не виглядає помилковим. Однак лише на перший; якщо вдивитися детальніше, стає зрозумілою різниця між цими поняттями. Так, адміністративною правоздатністю індивід за законодавством України володіє з моменту народження, однак це не робить його з того моменту повноцінним учасником публічно-правових відносин, тобто не наділяє правосуб'єктністю; для цього мають настати відповідні умови – приміром, досягнення певного віку. Іншими словами, для індивіда правоздатність виступає найабстрактнішою передумовою участі в правовому житті, яка жодним чином не виділяє його із загальної маси людей, оскільки всі люди наділені нею рівною мірою. Її функція зводиться лише до того, щоб позначити коло правосуб'єктних осіб [21, с. 91; 22, с. 14].

Інша річ – правоздатність, доповнена дієздатністю; це означає, що потенційна можливість мати права й обов'язки перетворюється на реальну здатність особи своїми діями набувати й здійснювати права, виконувати покладені обов'язки й нести юридичну відповідальність. За

вітчизняним законодавством дієздатність фізичних осіб пов'язана з психічними й віковими властивостями людини й залежить від них. У повному обсязі адміністративна дієздатність настає з досягненням 18-річного віку. Частково вона виникає і по досягненні 14-річного віку – з одержанням паспорта, дотриманням правил паспортної системи тощо, а в деяких випадках може наставати й до досягнення 14-річного віку [9, с. 122].

Зазначені деякі випадки прямим чином стосуються такого додаткового аспекту правосуб'єктності, як деліктоздатність. Так само як дієздатність, деліктоздатність зумовлена рівнем волевиявленні, виникає в разі досягнення певного віку. Деліктоздатність є юридично визнаною можливістю особи бути притягнутою до адміністративної відповідальності за скоєне правопорушення, тому ця здатність притаманна, як правило, дієздатному суб'єкту. Через це деліктоздатністю не володіють недієздатні й неповнолітні. На відміну від дієздатності, деліктоздатність завжди надається в повному обсязі й не може бути доповнена діями інших суб'єктів. Водночас відсутність деліктоздатності викликає відсутність у суб'єкта правоздатності в частині здатності до виконання певного роду обов'язків. За такої умови в адміністративно-правових відносинах особливого типу – адміністративно-деліктних – деліктоздатність є підставою для реалізації дієздатності [23, с. 47].

Висновки і пропозиції. Таким чином, правосуб'єктність не дорівнює правовому статусу, а скоріше є його фундаментом; за влучним виразом Є.І. Бур'янової, правосуб'єктність – це правовий статус «у зародку», оскільки правосуб'єктність містить різноманіття прав та обов'язків, якими може володіти конкретний індивід, у згорнутому, «ще не народженому» стані [22]. Тобто й правосуб'єктність, і правовий статус прямо пов'язані із сукупністю прав та обов'язків, однак ознакою першої виступає потенційність, а другого – актуальність їхнього використання.

На підставі наведеного ми пропонуємо таке визначення адміністративної правосуб'єктності: це юридично закріплений правовий стан суб'єкта, що потенційно

дозволяє йому вступати в адміністративні правовідносини як носію певних прав та обов'язків. Водночас, що важливо, безпосередньо права й обов'язки, як впливає з дефініції, не є складовими частинами правосуб'єктності; її елементами є правоздатність, дієздатність і деліктоздатність як характеристики суб'єкта, що відбивають його можливості мати права й обов'язки. З цього випливає, що суб'єктивні публічні права не є безпосередніми складовими частинами правосуб'єктності; зв'язок між цими категоріями набагато складніший.

Список використаної літератури:

1. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. : Г.Є. Рижков, І.В. Сойко, А.О. Баканов ; відп. ред. О.І. Сироїд. 2-ге вид., перероб. і доповн. Київ : К.І.С., 2009. 552 с.
2. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1972. 292 с.
3. Гудима Д.А. Людинорозуміння у правовій науці (до характеристики сучасного поняттєвого апарату). *Проблеми філософії права*. 2005. Том III. № 1–2. С. 256–266.
4. Бурьянова Е.И. Условия, определяющие правосубъектность индивида: общетеоретический аспект : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Волгоград, 2006. 30 с.
5. Шалгунова С.А. Особа насильницького злочинця : монографія. 2-ге вид. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2012. 548 с.
6. Прокопенко О.Ю. Особа порушника в адміністративних проступках, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку. *Форум права*. 2010. № 3. С. 364–370 [Електронний ресурс]. URL: file:///C:/Users/B4C9~1/AppData/Local/Temp/FP_index.htm_2010_3_52.pdf.
7. Стариков Ю. Н. Административное право : в 2-х ч. Ч. 2. Книга 1 : Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж : Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2001. 624 с.
8. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
9. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.В. Галушко, П.В. Діхтєвський, О.О. Кузьменко, С.Г. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
10. Бунеева Ю.А. Теоретические проблемы административной правосубъектности гражданина : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Воронеж, 2000. 22 с.
11. Гараева Г.Х. Понятие и сущность правосубъектности как категории права. *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. 2011. № 5 (11). С. 22–25.
12. Пасічник А.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб приватного права : монографія. Суми : Мрія-1, 2014. 126 с.
13. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2004. 469 с.
14. Илларионова Т.И. Структура гражданской правоспособности. *Правовые проблемы гражданской правосубъектности* : межвузовский сборник научных трудов / отв. ред. О.А. Красавчиков. Свердловск, 1978. Вып. 62. С. 56–64. URL: <https://www.twirpx.com/file/1621704/>
15. Сонюк О.В. Особливості участі невіддільних суб'єктів у правовідносинах адміністративного судочинства. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 149–152.
16. Зубрицька О.Я. Адміністративна правоздатність як елемент правосуб'єктності індивідуальних суб'єктів адміністративного права. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3. С. 99–104. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2015_3_17.
17. Зинченко С.А. Правосубъектность и структуризация проявленных основных ее форм. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravosubektnost-i-strukturizatsiya-proyavlennyh-ee-osnovnyh-form>.
18. Мезрин Б.Н. Место гражданской правосубъектности в механизме правового регулирования. *Правовые проблемы гражданской правосубъектности* : межвузовский сборник научных трудов / отв. ред. О.А. Красавчиков. Свердловск, 1978. Вып. 62. С. 52–56. URL: <https://www.twirpx.com/file/1621704/>.
19. Зубрицька О.Я. Адміністративна правоздатність як елемент правосуб'єктності індивідуальних суб'єктів адміністративного права. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3. С. 99–104. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2015_3_17.

20. Бурьянова Е.И. Условия, определяющие правосубъектность индивида: общетеоретический аспект : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Волгоград, 2006. 30 с.
21. Мацелик Т.О. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 597. С. 90–94.
22. Бурьянова Е.И. Условия, определяющие правосубъектность индивида: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Волгоград, 2006. 30 с.
23. Шульга Є.В. Особливості правосуб'єктності осіб в адміністративно-деліктних відношеннях. *Інтернаука : міжнародний науковий журнал. Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 3. С. 44–49.

Chub A. Administrative legal personality to private individuals

The scientific article describes the subjective public rights as a component of the administrative legal personality of an individual. It is determined that the thesaurus of legal science, as is known, requires special meticulousness and accuracy in choosing terms; only systematically and consistently constructed logical-terminological constructions ensure the correct direction of scientific research, contribute to the observance of provability as a principle of research and are responsible for the reliability of the results. The purpose of this study is a comprehensive study of subjective public rights as part of the administrative legal personality of the individual. It is determined that a private person as a subject of administrative law is treated as a natural person who, in accordance with the rules established by administrative law, participates in the implementation of public administration, the implementation of executive functions. It has been established that legal personality is not equal to legal status, but is considered as its foundation, because legal personality contains a variety of rights and responsibilities that a particular individual may have, in a condensed, "unborn" state. It is emphasized that both legal personality and legal status are directly related to the set of rights and responsibilities, but the sign of the first is the potentiality, and the second - the relevance of their use. As a conclusion, the expediency of defining administrative legal personality as a legally established legal status of the subject, which potentially allows it to enter into administrative legal relations as a bearer of certain rights and responsibilities, is substantiated. At the same time, it is emphasized that directly the rights and obligations, as follows from the definition, are not integral parts of legal personality; its elements are legal capacity, legal capacity and tort as characteristics of the subject that reflect its ability to have rights and responsibilities; emphasized subjective public rights are not direct components of legal personality; the relationship between these categories is much more complex.

Key words: legal capacity, legal capacity, subjective public rights, private person, anthropocentrism, public administration.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.8>

Х. Р. Калинець

аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД ПОКАРАННЯ ТА ЙОГО ВІДБУВАННЯ

Ця стаття виконана на основі аналізу чинного законодавства України, теоретичного осмислення чисельних наукових праць у галузі кримінального права, кримінально-процесуально та кримінально-виконавчого. У дослідженні здійснено огляд основних нормативних положень про звільнення від покарання та його відбування та аналіз норми щодо дострокового звільнення від покарання та його відбування за Кримінальним кодексом України. Також викладено найбільш загальні положення, які розкривають сутність і правову природу звільнення від покарання та його відбування. Слід зазначити, що звільнення від покарання та його відбування є обов'язковим складником діяльності органів і установ кримінально-виконавчої служби України. Будь-яке покарання завжди передбачає момент звільнення від нього або закінчення кримінально-виконавчих правовідносин. Потрібно звернути увагу, що інститут дострокового звільнення робить покарання максимально наближеним до особистісних якостей, поведінки засудженого, інших обставин та дозволяє компетентним органам своєчасно реагувати на їх позитивні зміни. Отже, цей інститут є вкрай важливим. У статті відображено позиції науковців щодо визначення поняття «звільнення від покарання та його відбування», оскільки це поняття не визначене на законодавчому рівні. Проведено аналіз статей розділу XII КК України та встановлено недосконалість термінологічного апарату Розділу XII «Звільнення від покарання та його відбування» КК України, що свідчить про невідповідність назви розділу його безпосередньому змісту. Здійснено дослідження науковців щодо уточнення назви Розділу XII Загальної частини КК України та наведено пропозиції щодо застосування термінологічних зворотів «звільнення від покарання», «звільнення від відбування покарання» і «звільнення від подальшого відбування покарання».

Ключові слова: покарання, кара, захід примусу, дострокове звільнення, звільнення від покарання, звільнення від відбування покарання, звільнення від подальшого відбування покарання, виправлення особи, ресоціалізація засуджених.

Постановка проблеми. Призначаючи покарання, суд обов'язково вказує строк, протягом якого засуджений повинен його відбувати. Але покарання, яке має на меті в тому числі і кару, це не самоціль. Воно призначається для досягнення певного позитивного ефекту, а саме для виправлення і, як конкретизує ст. 1 Кримінально-

виконавчого кодексу України (далі КВК України), ресоціалізації засуджених, а також попередження вчинення нових злочинів як засудженими, так і іншими особами. Передбачається, що вказана мета буде досягнута за той строк, який визначив суд у своєму вироку. Однак позитивні зміни в свідомості та особистості засудженого можуть статися раніше, ніж закінчиться строк покарання, і в такому разі

покарання втратить свої соціально орієнтовані виправні та попереджувальні властивості та перетвориться тільки на каральний вплив. Для уникнення таких ситуацій закон передбачає можливість дострокового звільнення від відбування покарання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання звільнення від покарання та його відбування були предметом досліджень таких вчених, як Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін, Н.В. Кльован А.П. Гель, С.В. Гізімчук, О.В. Дащенко, В.О. Навроцький, О.О. Дудоров, М.В. Романов, Д.В. Казначеева, Є.С. Назимко, Є.О. Письменський, М.І. Скригонюк, В.М. Трубников, В.І. Тютюгін, А.М. Яценко та інші.

Мета статті – висвітлення проблемних питань у частині законодавчої регламентації інституту звільнення від покарання та його відбування, а також визначення пропозицій щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Досягнення найближчої мети покарання, якою визнається виправлення засудженого, в окремих випадках є можливим та достатнім й без відбування засудженим покарання. В таких випадках «його відбування може стати зайвим, неефективним, зашкодити процесам ресоціалізації особи, яка вчинила злочин» – пише Ю.В. Баулін [1, с. 377]. Тоді подальше відбування призначеного засудженому покарання втрачає свій сенс як у соціальному, так і в юридичному аспектах, суперечить принципам справедливості і гуманізму, сприймається засудженим та оточуючими як прояв надмірної жорстокості [2, с. 410].

У зв'язку з цим у кримінальному законі передбачається окремий інститут Загальної частини – звільнення від покарання та його відбування. Він являє собою сукупність норм, які в сприятливому для засудженого напрямі вирішують питання щодо відбування (не відбування) покарання, призначеного йому обвинувальним вироком суду чи визначеного іншим правозастосовним документом [3, с. 158].

На законодавчому рівні немає визначення поняття «звільнення від покарання», однак у юридичній літературі є декілька позицій щодо визначення цього поняття. Так, на думку авторів Ю.В. Бау-

ліна, Б.І. Борисова та В.І. Тютюгіна, «під звільненням від покарання розуміється відмова держави від застосування покарання до особи, яку обвинувальним вироком суду було визнано винною у вчиненні злочину» [4, с. 423].

В.О. Навроцький зазначає, що звільнення від покарання та його відбування означає прийняття судом чи іншим правозастосовним органом (зокрема у разі помилування засудженого таке звільнення здійснюється органом виконання покарання) рішення про відбування чи не відбування засудженим покарання конкретного виду і обсягу (розміру) та виконання такого рішення відповідними органами [5, с. 613].

Інститут дострокового звільнення робить покарання максимально наближеним до особистісних якостей, поведінки засудженого, інших обставин та дозволяє компетентним органам своєчасно реагувати на їх позитивні зміни. В законі представлено широкий перелік підстав для дострокового звільнення від відбування покарання, і кожна з підстав має свої особливості процедурного характеру. Підстава, яка найчастіше застосовується, – умовно-дострокове звільнення, має і найбільше проблем в практичній діяльності. Як зазначають вчені, законодавче регулювання інституту умовно-дострокового звільнення від відбування покарання та його застосування на практиці має суттєві розбіжності, що не сприяє ефективному застосуванню цієї підстави звільнення [6].

КК України у ст. 50 визначає 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. Покарання має на меті не тільки кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами. Покарання не має на меті завдати фізичних страждань або принизити людську гідність. З огляду на вказане визначення покарання – це такий інститут, який зосереджує в собі крайню форму державного примусу. Коли особа вчиняє діяння, небезпечність якого надто висока, справцює покарання. Саме тому цей крайній

засіб впливу на особу є найбільш суворим та тягне за собою максимальну кількість негативних наслідків та правообмежень для особи [7, с. 8].

Як зазначає Ю.В. Баулін, у ряді випадків подальше виконання призначеного покарання є недоцільним внаслідок досягнення цілей покарання у процесі його відбування. Дострокове звільнення завжди пов'язане з достроковим виправленням засудженого. Якщо засуджений усвідомлює, що перед ним відкрита перспектива дострокового звільнення від відбування покарання і це залежить від нього самого, то можливість такого звільнення стимулює його прагнення до бездоганної поведінки і виправлення, є передумовою повернення до чесного трудового життя [8, с. 300].

Відповідно до чинного законодавства суди мають можливість індивідуалізувати покарання з урахуванням характеру і ступеня суспільної небезпеки вчиненого злочину, ступеня його тяжкості, особи винного та інших обставин справи [9, с. 73]. Всі ці аспекти мають знайти своє відбиття у вироку суду [10, с. 163]. При цьому перед покаранням ставиться не тільки мета покарати злочинця, заподіяти йому певні страждання, але й здійснити на нього виховний вплив, повернути на шлях чесного трудового життя, попередити вчинення повторних злочинів. Якщо ж законслухняну поведінку засуджений виявляє до закінчення строку покарання, призначеного вироком суду, немає ніякої необхідності продовжувати виконання покарання, тому що ця особа перестала бути суспільно небезпечною, вона досягла юридичного виправлення і її доцільно звільнити від подальшого відбування покарання.

Слушною є думка В.М. Трубникова, що, призначаючи покарання, суд не може здогадатися про можливу поведінку засудженого в період відбування покарання і визначити заздалегідь той термін, який і буде необхідний для досягнення його виправлення. Тому можливість дострокового звільнення до закінчення терміну покарання, призначеного вироком суду, виступає як стимул, засіб заохочення засудженого [9, с. 73].

Як зазначає Є.О. Письменський, конкретне покарання, що призначається винному, слід розглядати як імовірно прогно-

тичне щодо досягнення цілей покарання. Жодна міра покарання під час її призначення апріорі не може вважатися оптимальною та визначеною правильно, а покарання не може бути самоціллю. «Зайве, надмірне покарання, – справедливо зазначає Є.Р. Азарян, – завжди небезпечно тими чи іншими дисфункціональними наслідками, особливо якщо не забувати реальних умов утримання засуджених у місцях позбавлення волі» [10, с. 164].

Але потрібно пам'ятати про те, що покарання не може призначатися за певним шаблоном, без детального вивчення справи чи з порушенням принципів та правил призначення покарання тощо.

Термінологічні звороти «звільнення від покарання», «звільнення від відбування покарання», «звільнення від подальшого відбування покарання», що використовуються в Розділі XII Загальної частини КК України, позначають різні за своєю суттю та правовими наслідками. В одних випадках законодавець вживає їх невдало, а в інших – одним терміном позначається декілька відмінних за змістом понять.

Недосконалість термінологічного апарату Розділу XII «Звільнення від покарання та його відбування» КК України добре обґрунтовував І.В. Красницький. У своєму дослідженні він, зокрема, продемонстрував невідповідність назви розділу його змісту. Проведений цим автором аналіз статей Розділу XII Загальної частини КК України дозволив йому зробити висновок про те, що в ньому передбачено принаймні п'ять самостійних кримінально-правових субінститутів, таких як: Звільнення від покарання, його відбування, подальшого відбування, заміна покарання більш м'яким та пом'якшення покарання.

Є.О. Письменський зазначає, що у перспективі в складі інституту звільнення від покарання та його відбування доцільно чітко сформувати чотири самостійні субінститути, з урахуванням змісту яких мають відбуватися зміни у відповідному розділі КК України. До цих субінститутів Є.О. Письменський пропонує відносити такі: 1. Звільнення від покарання, за якого особа засуджується за вчинення злочину обвинувальним вироком суду, їй призначається конкретна міра пока-

рання, яку вона умовно або безумовно не відбуває (не виконує). 2. Звільнення від відбування частини покарання, за якого особа починає відбувати або виконувати призначене покарання та звільняється від частини покарання, що залишилася. 3. Заміна покарання, за якої особа звільняється від покарання, призначеного при її засудженні, та їй призначається новий вид покарання. 4. Відстрочка виконання покарання, яка, за твердженням фахівців, передбачає відкладення виконання певного заходу впливу на певний строк у зв'язку з неможливістю або недоцільністю негайної реалізації – тимчасове звільнення від відбування покарання [11].

Якщо проаналізувати ч. 1 ст. 74 КК України, то слід зауважити, що законодавець передбачив чотири субінститути, такі як: звільнення від покарання, звільнення від подальшого відбування покарання, заміна покарання більш м'яким, а також пом'якшення призначеного покарання.

Враховуючи вищенаведене, слід частково погодитися з думками І.В. Красницького та Є.О. Письменського та запропонувати виділити такі субінститути:

1. **Звільнення від покарання**, коли особа засуджується за вчинення злочину судом, однак це покарання не відбуває, до прикладу можна віднести ст. 75 КК України (звільнення від відбування покарання з випробуванням).

2. Щодо поняття «звільнення від відбування покарання» та «звільнення від подальшого відбування покарання», то слід зазначити висновку, що ці поняття схожі, оскільки засуджена особа почала відбувати покарання та може бути звільнена лише від частини покарання, яке, по суті, залишилося. В цьому разі пропонується виділити субінститут **звільнення від відбування частини покарання**, зокрема, як приклад, можна навести ст. 81 КК України (умовно-дострокове звільнення від відбування покарання).

3. Наступним субінститутом вважається виділити **заміну покарання**, за якої засудженій особі, яка відбуває покарання, замінюють покарання іншим видом. Зокрема, до якого можна віднести ст. 82 КК України (заміна невідбутої частини покарання більш м'яким).

Вважається, що такий субінститут, як «пом'якшення покарання», слід включити до звільнення від відбування частини покарання або заміни покарання, відповідно, виокремлювати його як самостійний субінститут не потрібно.

Висновки пропозиції. У цій статті висвітлено найбільш загальні положення, які розкривають сутність і правову природу звільнення від покарання та його відбування, також розкрито проблемні питання щодо термінологічної недбалості, допущеної законодавцем у ч. 1 ст. 74 КК України, яка вже давно стала благодатним ґрунтом для чисельної наукової дискусії. Поза всяким сумнівом слід зазначити, що відповідний розділ КК України має бути переглянутий і вдосконалений. Запропоновано виділення таких субінститутів Розділу XII КК України: «звільнення від покарання», «звільнення від відбування частини покарання» та «заміна покарання».

Список використаної літератури:

1. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / [Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін.] ; за ред. проф. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. 4-те вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2010. 456 с.
2. Кримінальне право України. Загальна частина : [підруч.] / [Г.В. Андрусів, П.П. Андрушко, В.О. Беньківський та ін.] ; [за ред. П.С. Матишевського, П.П. Андрушка, С.Д. Шапченка]. Київ : Юрінком Інтер, 1997. 512 с.
3. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. 4-те вид., переробл. та доповн. / [відп. ред. С.С. Яценко]. Київ : А.С.К., 2005. 848 с.
4. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / Б.І. Борисов, В.Я. Тацій, В.І. Тютюгін та ін. ; за ред. В.Я. Тацій, Б.І. Борисов, В.І. Тютюгін. 5-те вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2015. 528 с.
5. Українське кримінальне право. Загальна частина : підручник / за ред. В.О. Навроцького. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 712 с.
6. Кльован Н.В. Умовно-дострокове звільнення засуджених до позбавлення волі: кримінально-виконавчий аспект., 2015. URL: Kl'ovan N.V. Umovno-dostrokovye zvil'nennja zasudzhenih.pdf.
7. Романов М.В. Звільнення від відбування покарання : навч. посіб. / М.В. Романов. Харків : Права людини, 2012 р. 112 с.

8. Кримінальний кодекс України : Науково-практичний коментар / К82 Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, С.Б. Гавриш та ін.; За заг. ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре»», 2003. 1196 с.
9. Трубников В.М. Умовно-дострокове звільнення від відбування покарання. *Вісник Нац. ун-ту внутр. справ.* / В.М. Трубников. 2002. № 19. С. 73–81.
10. Письменський Є.О. Звільнення від покарання та його відбування: проблеми кримінального законодавства та практика його застосування. монографія / Є.О. Письменський. [наук. ред. доктор. юрид. наук, проф. О.О. Дудоров]. Луганськ : ТОВ «Віртуальна Реальність», 2011. 386 с.
11. Письменський Є.О. Звільнення від покарання та його відбування: проблеми систематизації та вдосконалення законодавства. *Вісник кримінального судочинства.* 2015. № 1. С. 192–199. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkc_2015_1_26.
-

Kalynets Kh. Release from punishment and its serving

This article is based on the analysis of current legislation of Ukraine, theoretical understanding of many scientific works in the field of criminal law, criminal procedural law and criminal executive law. This article contains an overview of the main regulations on release from punishment and its serving and is devoted to the analysis of the norm on early release from punishment and its serving under the Criminal Code of Ukraine. Terms are also set out, which reveal the essence and legal nature of release punishment and its serving. It should be noted that the release from punishment and its serving is a mandatory component of the activities of organs and institutions of Penal Service of Ukraine. Any punishment always presupposes the moment of release from it or the termination of criminal-executive legal relations. It should be noted that the institution of early release makes the punishment as close as possible to the personal qualities, behavior of the convict, other circumstances and allows the competent authorities to respond in a timely manner to their positive changes. So, this institution is very important. This article contains the positions of scientists on the definition of "release from punishment and its serving", as this concept is not defined at the legislative level. This work contains an analysis of the articles of Chapter XII Criminal Code of Ukraine and establishes the imperfection of the terminology of Chapter XII "Release from punishment and its serving" of the Criminal Code of Ukraine, which indicates the inconsistency of the title of the section of it's content. This article examines scholars to clarify the title of Chapter XII of the General Part of the Criminal Code of Ukraine and suggestions are given on the use of terminology "release from punishment", "release from serving a sentence" and "release from further serving a sentence".

Key words: *punishment, coercive measure, early release, release from punishment, release from serving a sentence, release from further serving a sentence, correction of personal behavior, resocialization of convicts.*

УДК 341.4: 343.5
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.9>

Т. В. Сергєєва

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності
Навчально-наукового інституту права
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОЛОЖЕНЬ МІЖНАРОДНИХ УГОД ЩОДО ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ НАРКОТИКІВ У ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню імплементації положень міжнародних угод щодо протидії незаконному обігу наркотиків у законодавство України. Незаконний обіг наркотиків – це досить багатогранне явище, яке в останні десятиліття набирає швидшого поширення в суспільстві й молоді зокрема. Масштаби незаконного обігу й розповсюдження наркотичних засобів, так само як і немедичного вживання наркотиків та інших психотропних речовин, важко переоцінити. З кожним роком вони зростають і досягають ступенів серйозної загрози здоров'ю та стабільності кожного народу й нації, а також соціальної, політичній і економічній безпеці кожної держави, зокрема й України. Зазначено, що Україна є учасницею всіх міжнародних договорів щодо боротьби з наркотиками, визначених міжнародною спільнотою як основоположні, й відповідає усім взятим на себе міжнародним зобов'язанням. Акцентовано увагу на масштабах незаконного обігу й розповсюдження наркотичних засобів, так само як і немедичного вживання наркотиків та інших психотропних речовин. Зауважено на тому, що Україна розробила й прийняла всеосяжне законодавство щодо контролю над наркотиками, а згодом ухвалила низку нормативно-правових актів для запровадження системи контролю над наркотиками. Зазначено, що один із найтісніших видів співробітництва між Україною та Європейським Союзом прослідковується в рамках проекту BUMAD. Встановлено, що в рамках цієї програми було реалізовано декілька повноцінних проєктів. Підкреслено, що Національна стратегія щодо наркотиків до 2020 року покликана гуманізувати антинаркотичне законодавство, зосередитися більше на лікуванні, а не на покаранні споживачів і простити життя медикам, які мають справу з наркотичними речовинами. Зроблено акцент на комплексному вдосконаленні норм законодавства щодо протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів, їх аналогів і зловживанню ними. Наголошено на нормативній недосконалості статей Кримінального кодексу України й Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори». Окремо досліджено питання впровадження електронних рецептів.

Ключові слова: незаконний обіг, наркотичні засоби, Європейський Союз, кримінальний кодекс, законодавство України.

Постановка проблеми. Незаконний обіг в останні десятиліття набирає ще швидшого поширення в суспільстві й молоді зокрема. Масштаби незаконного обігу й розповсюдження наркотичних засобів, так само як і немедичного вживання наркотиків та інших психотропних речовин, важко переоцінити. З кожним роком вони зростають і досягають ступенів серйозної загрози здоров'ю та стабільності кожного народу й нації, а також

соціальної, політичної та економічної безпеки кожної держави, зокрема й України.

Україна є активним учасником міжнародної співпраці з різноманітними організаціями щодо протидії незаконному обігу наркотиків, і треба зазначити, що, з огляду на різке загострення в Україні ситуації з наркоманією, для нашої держави життєво важливе продовження процесу налагодження зв'язків і включення в діяльність тих міжнародних інституцій, які займаються проблемами боротьби з наркоманією та незаконним обігом наркотиків. Така

позиція нашої держави допоможе ефективніше застосовувати позитивний досвід інших країн, яким довелося боротися із проблемою наркоманії раніше за нас.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема боротьби з незаконним обігом наркотиків вже багато років не припиняє хвилювати світ. Цього питання торкається не мала кількість науковців, які, досліджуючи його, намагаються знайти причини й способи подолання такого шкідливого явища, як наркодіяльність, за якою слідує руйнування націй. Цій сфері присвячена досить велика низка наукових досліджень, зокрема це праці С. Горькавого, О. Дудорова, А. Музики, А. Гурова, Г. Віттемпера, Л. Галенської, Є. Бабаяна, У. Зібера, І. Карпеца, М. Леві, К. Мюллера, А. Наумова, В. Овчинського, П. Бернасконі, М. Піта, О. Светлова, Т. Щербатенка, В. Панова, І. Лукашука й інших. Недарма така тема роками залишається актуальною.

Мета статті – аналіз положень міжнародних угод щодо протидії незаконному обігу наркотиків та імплементація норм у законодавство України.

Виклад основного матеріалу. Україна є учасницею всіх міжнародних договорів щодо боротьби з наркотиками, визначених міжнародною спільнотою як основоположні, й відповідає всім взятим на себе міжнародним зобов'язанням, що впливають із Конвенції про наркотичні засоби 1961 року, Конвенції про психотропні речовини 1971 року й Конвенції проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин 1988 року.

У 1995 році Україна розробила й прийняла всеосяжне законодавство щодо контролю над наркотиками, а згодом ухвалила низку нормативно-правових актів для запровадження системи контролю над наркотиками. 12 грудня 2000 року Україна також стала підписантом Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності, а 11 грудня 2003 року – Конвенції ООН щодо протидії корупції. Україна також є членом Комісії ООН із наркотичних засобів і Комісії ООН із питань запобігання злочинності й кримінальної юстиції.

Україна повністю підтримує положення Політичної декларації та Плану дій щодо міжнародного співробітництва, спрямова-

них на створення інтегрованої та збалансованої стратегії протидії світовій проблемі наркоманії, прийнятих у рамках п'ятдесятої другої сесії Комісії з наркотичних речовин, що відбулася 11–12 березня 2009 року. У рамках 55-ї сесії Комісії з наркотичних речовин у березні 2012 року делегація України висунула ініціативу щодо сприяння програмам, спрямованим на лікування, реабілітацію та соціальну реінтеграцію осіб, залежних від наркотиків, звільнених від тюремного ув'язнення. Комісія одногосно прийняла проект резолюції, поданий Україною, і тепер ця ініціатива спільно фінансується делегаціями країн-членів Європейського Союзу, а також США, Російської Федерації та інших країн.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій забезпечує постійний обмін статистичною та аналітичною інформацією з Управлінням ООН із наркотиків і злочинності, Міжнародним комітетом із контролю за наркотиками, Європейським моніторинговим центром із наркотиків і наркотичної залежності й групою Помпиду Ради Європи.

Також Міністерством охорони здоров'я України 28 січня 2010 року у м. Київ було підписано Меморандум про взаєморозуміння з Європейським моніторинговим центром із наркотиків і наркотичної залежності [1], відповідно до положень якого сторони зобов'язуються працювати над налагодженням обміну інформацією на регулярній основі стосовно нових видів наркотиків і психотропних речовин, які можуть з'явитися в незаконному обігу, а також даними стосовно новітніх технологій їх виготовлення та вживання. Питанню розробки нових методів моніторингу незаконного вживання наркотиків приділяється окрема увага в цьому Меморандумі про взаєморозуміння.

Європейський Союз (далі – ЄС) дозволяє і заохочує участь держав, які не є країнами-членами ЄС, у спільних заходах, що організовуються у сферах контролю за незаконним обігом наркотиків. Така участь можлива й для України через залучення до відкритих для держав, які не є країнами-членами, структур ЄС. Така участь безперечно відповідає стратегії розвитку України в розрізі її потенціалу реалізації стратегічних цілей стосовно європейської

інтеграції та може здійснюватися в рамках таких структур ЄС. Єврокомісія визначила перелік агентств і програм, які можуть бути повністю або частково відкриті для участі країн-сусідів, у тому числі й України, ще у 2007 році [2, с. 4]. До такого переліку входить низка агентств ЄС, які не є інституціями ЄС, проте займаються впорядкуванням діяльності ЄС в окремих секторах, а також мають функцію налагодження та розвитку соціального діалогу в ЄС і на міжнародному рівні, в тому числі щодо реалізації спільної європейської політики [3, с. 10].

Один із найтісніших видів співробітництва між Україною та ЄС ми можемо прослідкувати в рамках проєкту BUMAD («Білорусь, Україна та Молдова проти наркотиків»), який організовувався за сприянням Програми розвитку ООН і за фінансової підтримки Європейської комісії в період з 2003 по 2008 рік. Варто відзначити, що в рамках цієї програми було реалізовано декілька повноцінних проєктів, зокрема Національної обсерваторії з питань алкоголю та наркотиків, що здійснює інформаційний обмін з EMCDDA, а правоохоронні органи України отримали унікальну можливість використовувати сучасне обладнання для аналізу хімічних речовин. Проте, на жаль, у тому ж 2007 році Єврокомісією було прийнято рішення щодо завершення фінансування зазначеного проєкту, в результаті чого українська делегація на 51-й сесії Комісії ООН із наркотичних засобів у березні 2008 року зазначила, що програма BUMAD була практичним прикладом втілення в життя принципу спільної відповідальності щодо розв'язання проблеми наркотиків на загальносвітовому рівні та її припинення однозначно буде мати значний негативний вплив на розвиток ситуації не лише в Україні, але й передусім у країнах Євросоюзу [4].

Національна стратегія щодо наркотиків до 2020 року покликана гуманізувати антинаркотичне законодавство, зосередитися більше на лікуванні, а не на покаранні споживачів і спростити життя медикам, які мають справу з наркотичними речовинами, про що зазначають у Державній службі з контролю за наркотиками. Як свідчить офіційна статистика Міністерства внутріш-

ніх справ за два минулі роки, 53% злочинів у сфері наркотиків припадають на ст. 309 Кримінального кодексу [5], яка карає тих, хто купує, виробляє або зберігає наркотики без мети збуту. Тобто борються в основному зі споживачами, а не з продавцями заборонених речовин. Водночас за нинішніми законами три грами коноплі прирівнюються, наприклад, до трьох грамів героїну, оскільки й те, й інше – «наркотичний засіб». Залежно від обставин злочину порушнику по ст. 309 Кримінального кодексу може загрозувати як штраф або арешт на 6 місяців, так і тюремне ув'язнення на 5–8 років. Однак останнім часом цю норму критикують.

Верховною Радою був зареєстрований законопроект № 2784, покликаний внести зміни до деяких законодавчих актів України щодо протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів і зловживанню ними.

Законопроектом комплексно вдосконалюються норми законодавства щодо протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів, їх аналогів і зловживанню ними. Крім того, запропоновано зміни в частині адміністративної відповідальності за ухилення від медичного огляду чи медичного обстеження. Враховуючи викладене, законодавчі зміни спрямовані на розв'язання нагальних проблем, щодо яких сформований вагомий суспільний запит і висловлювалися думки експертів, науковців і практиків.

Деякі положення законопроекту, зокрема про пропаганду й рекламу наркотичних засобів, викликали критику в соціальних мережах. Такі нові норми можуть бути внесені в українське законодавство:

– Стаття 315. Пропаганда або реклама наркотичних засобів, психотропних речовин або їх прекурсорів. У новій редакції Кримінального кодексу за «пропаганду або рекламу» таких засобів і речовин у медіа або Інтернеті, а також у громадських місцях (на фасадах будинків, дорожньому покритті, інших об'єктах міської інфраструктури) передбачається покарання у вигляді штрафу від трьох до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк від двох до п'яти років.

– Стаття 320. Порушення встановлених правил відпуску, розміщення та торгівлі наркотичними засобами, психотропними речовинами, прекурсорами або їх аналогами. Порушення встановлених правил відпуску, торгівлі, в тому числі в аптеках без наявності офіційного електронного рецепта, караються штрафом від п'яти до семи тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

– До юридичної особи, уповноваженою особою якої вчинено злочин, судом застосовуються заходи кримінально-правового характеру у вигляді штрафу в розмірі від десяти до двадцяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

У попередній редакції Кримінального кодексу таке положення відсутнє.

Також потребує значного вдосконалення Закон України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» [6]. Зокрема щодо електронних рецептів на наркотичні засоби й психотропні речовини. Видача електронних рецептів на наркотичні засоби або психотропні речовини, прекурсори або їх аналоги без відповідних медичних показань або з порушенням встановлених правил забороняється. Крім того, пропонується внести зміни щодо відпуску аптеками й аптечними пунктами наркотичних (психотропних) лікарських засобів.

Електронний рецепт створюється, зберігається та передається через інформаційну (інформаційно-телекомунікаційну) систему, доступ до якої надається уповноваженим особам суб'єкта господарювання, що здійснюють виписування електронного рецепта, й уповноваженим особам суб'єкта господарювання, що здійснюють відпуск лікарського засобу за електронним рецептом відповідно до вимог чинного законодавства у сфері електронного документообігу, електронного цифрового підпису й захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах.

Інформаційно-телекомунікаційна система, в якій створюється, зберігається та передається електронний рецепт, повинна мати систему захисту інформації. Порядок виписування електронних рецеп-

тів на наркотичні (психотропні) лікарські засоби розробляється та затверджується центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я.

Висновки і пропозиції. У підсумку ми можемо зазначити, що така активна участь України в реалізації політики Євросоюзу й імплементації норм міжнародних домовленостей у внутрішнє законодавство, безумовно, може позитивно впливати на підвищення шансів у розрізі подальшого вступу до однієї з найпотужніших регіональних організацій, а також демонстрації спільних планів щодо стратегічних цілей. Вжиті Україною заходи сприяють гармонізації українського законодавства з міжнародними політичними, економічними й суспільними нормами у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиками, вони покращують співпрацю на міжурядовому рівні й формують атмосферу єдиного простору, що своєю чергою підвищує шанси на подолання такого негативного суспільного явища у всьому світі. У зв'язку із цим Україні варто продовжувати орієнтуватися на довгу й кропітку працю в напрямку боротьби з наркотиками, що, звичайно, буде вимагати суттєвих зусиль і ресурсів, а також реформування державних систем та удосконалення національного законодавства.

Список використаної літератури:

1. Інформаційно-аналітичні матеріали щодо співробітництва між Україною та Європейським Союзом у сфері юстиції, свободи та безпеки / Міністерство юстиції. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_40179 (дата звернення: 19.04.2020).
2. Україна – ЄС: до нового етапу співробітництва. *Національна безпека і оборона*. 2007. № 5 (89). С. 2–10.
3. Писаренко К.Ю. Міжнародно-правові аспекти участі України у боротьбі із незаконним обігом наркотичних засобів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2007. 20 с.
4. Міжнародне співробітництво в сфері контролю над обігом наркотиків – перспективний напрямок реалізації політики євроінтеграції. URL: <http://www.mifua.com/archive/article/13947> (дата звернення: 19.04.2020).

-
5. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
6. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори : Закон України від 15 лютого 1995 р. № 60/95-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 10. Ст. 60.
-

Serhieieva T. Implementation of provisions of international agreements on combating illegal trafficking in drugs in the legislation of Ukraine

The article is devoted to the study of the implementation of the provisions of international agreements on combating drug trafficking in the legislation of Ukraine. Drug trafficking is a rather multifaceted phenomenon, which in recent decades has become even more widespread in society, and young people in particular. The extent of illicit drug trafficking and distribution, as well as the non-medical use of drugs and other psychotropic substances, is difficult to overestimate. Every year they grow and reach the level of a serious threat to the health and stability of each people and nation, as well as the social, political and economic security of each state, including Ukraine. It is noted that Ukraine is a party to all international treaties on drugs, recognized by the international community as fundamental and complies with all international obligations. Emphasis is placed on the scale of illicit drug trafficking and distribution, as well as the non-medical use of drugs and other psychotropic substances. Emphasis is placed on the fact that Ukraine has developed and adopted comprehensive drug control legislation, and subsequently adopted a number of regulations to introduce a drug control system. It is noted that one of the closest types of cooperation between Ukraine and the EU is traced within the BUMAD project. It is established that several full-fledged projects have been implemented within the framework of this program. It is emphasized that the National Drugs Strategy until 2020 is designed to humanize anti-drug legislation, focus more on treatment rather than punishing consumers, and make life easier for physicians dealing with drugs. Emphasis is placed on the comprehensive improvement of legislation on combating illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances, precursors, their analogues and their abuse. Emphasis is placed on the normative imperfection of the articles of the Criminal Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On Narcotic Drugs, Psychotropic Substances and Precursors". The issue of introduction of electronic prescriptions is investigated separately.

Key words: *illicit trafficking, drugs, European Union, criminal code, legislation of Ukraine.*

.....

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

.....

УДК 343.13

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.10>

Т. П. Яцик

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри фінансових розслідувань
факультету підготовки, перепідготовки та підвищення
кваліфікації працівників податкової міліції
Університету державної фіскальної служби України

В. А. Шкелебей

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального
та кримінального процесуального права
Національного університету «Києво-Могилянська академія»

СУД ПРИСЯЖНИХ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ НАРОДУ У ЗДІЙСНЕННІ ПРАВОСУДДЯ

У статті окреслено значення суду присяжних у кримінальному провадженні. Звернено увагу, що запровадження інституту присяжних у судочинство України як форми безпосередньої участі народу передбачено статтею 124 Конституції України. Акцентовано на необхідності регламентації статусу суду присяжних у кримінальному провадженні й внесені пропозиції до чинного процесуального законодавства для розв'язання цих питань. Зазначено, що в Україні відповідно до чинного законодавства суд присяжних діє лише на рівні місцевого загального суду першої інстанції (в складі двох професійних суддів і трьох присяжних) і розглядає справи щодо злочинів, за вчинення яких передбачено покарання у вигляді довічного позбавлення волі. Однак такий розгляд можливий лише за умови подання клопотання обвинуваченим під час підготовчого судового засідання. Проаналізовано проєкт Закону «Про суд присяжних» від 14 липня 2020 р. №3843, в якому пропонуються вимоги до присяжного: «Присяжним може бути громадянин України, який досяг двадцяти одного року, постійно проживає на території, на яку поширюється юрисдикція відповідного суду, якщо інше не визначено законом». Доведено недоцільність зменшення вікового цензу для присяжних, а також зменшення кількості професійних суддів під час розгляду кримінальних справ судом присяжних. Визначено головну особливість інституту присяжних у проєкті Закону, яка полягає в тому, що вони без впливу професійного судді постановляють неоспорюване по суті рішення – вердикт щодо винуватості особи в обвинуваченні, а професійний суддя на основі вердикту виносить мотивувальний вирок. Доведено необхідність введення додаткового критерію стосовно вищої юридичної освіти для присяжного. Встановлено відмінності рішень професійних суддів від вердикту присяжних: 1) розбіжності в інтерпретації

доказів, що зумовлено їх неясністю: в одному судовому процесі докази чіткі й прості, а в іншому – складні й неясні; 2) інтерпретація закону; 3) незгода суддів і присяжних; 4) є відносна ефективність виступу адвоката й прокурора.

Ключові слова: *судоустрій, професійний суддя, суд присяжних, правосуддя, вердикт суду присяжних, вирок суду.*

Постановка проблеми. Захист прав і законних інтересів особи в правовій державі неможливий без чіткої організації та ефективного функціонування судової влади. У чинному Кримінальному процесуальному кодексі України суду присяжних як учаснику кримінального провадження не приділено належної уваги. Остання судова реформа, яка відбулась у 2016 році стосовно правового статусу й діяльності суду присяжних у кримінальному провадженні, не привела в повному обсязі до очікуваних змін (відбулось лише заміщення понять «народних засідателів» на «суд присяжних»).

Запровадження інституту присяжних у судочинство України як форми безпосередньої участі народу передбачено ст. 124 Конституції України [1].

Основними нормативно-правовими актами в такій сфері правового регулювання є: Конституція України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Цивільний процесуальний кодекс України, закони України «Про судоустрій і статус суддів», «Про запобігання корупції», «Про Вищу раду правосуддя» тощо.

Аналіз сучасних досліджень і публікації. Вітчизняні вчені й практичні працівники, такі, як Ю.М. Грошевий, І.В. Гловюк, А.Б. Войнарович, Л.М. Лобойко, С.О. Іваницький, О.В. Капліна, Р.П. Качур, В.Т. Малярченко, В.Т. Нор, В.О. Попелюшко, С.В. Прилуцький, О.Б. Прокопенко, І.О. Русанова, В.І. Теремецький, В.М. Тертишник, О.Г. Яновська й інші, у своїх наукових працях приділяють значну увагу регламентації діяльності суду присяжних.

Однак, незважаючи на достатню кількість досліджень такої проблематики, залишаються не розв'язані питання щодо формування складу суду присяжних і вимог до самих присяжних після проведення судової реформи 2016 року.

Мета статті полягає у визначенні й регламентації статусу суду присяжних

у кримінальному провадженні й внесенні пропозицій для розв'язання цих питань до чинного процесуального законодавства.

Виклад основного матеріалу. Під час євроінтеграції Україна стала на шлях реформування судової гілки влади й судочинства в цілому. Після зміни закону «Про судоустрій і статус суддів», а також Кримінального процесуального й Цивільного процесуального кодексу, виникає значна кількість не врегульованих питань.

Одне з основних завдань судової реформи – це функціонування суду присяжних як основного способу народовладдя у сфері правосуддя та гарантій прозорості й демократичних цінностей.

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України (далі – ЗУ) «Про судоустрій і статус суддів», судову владу реалізують судді й у визначених законом випадках присяжні шляхом здійснення правосуддя в рамках відповідних судових процедур. Відповідно до ч. 1 ст. 15 ЗУ, справи в судах розглядаються суддею одноособово, а в випадках, визначених процесуальним законом, – колегією суддів, а також за участю присяжних [2].

В Україні суд присяжних діє лише на рівні місцевого загального суду першої інстанції (в складі двох професійних суддів і трьох присяжних (ч. 3 ст. 31 Кримінально-процесуального кодексу (далі – КПК) України)) й розглядає справи щодо злочинів, за вчинення яких передбачено покарання у вигляді довічного позбавлення волі. Однак такий розгляд можливий лише за умови подання клопотання обвинуваченим під час підготовчого судового засідання (ч. 2 ст. 384 КПК України) [3].

В Україні присяжні й професійні судді всі питання судочинства розв'язують разом, але остаточне судове рішення приймається професійними суддями. Присяжні розв'язують питання про те, чи відбувається подія злочину, чи обвинувачений винний у вчиненні злочину й чи заслуговує він на поблажливе ставлення до нього, а суддя після дослідження обставин, пов'язаних із кваліфікацією дій обвинуваченого

ваченого, розв'язання цивільного позову й інших питань призначає вид і розмір покарання; якщо присяжні визнали обвинуваченого невинною особою, суддя може підготувати виправдувальний вирок [4].

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено статус присяжного (ст. 63), список присяжних (ст. 64), вимоги до присяжного (ст. 65), підстави й порядок увільнення від виконання обов'язків присяжного (ст. 66), залучення присяжних до виконання обов'язків у суді (ст. 67), гарантії прав присяжних (ст. 68) [2].

Отже, ч. 1 ст. 65 закріплено такі вимоги до присяжного: «Присяжним може бути громадянин України, який досяг тридцятирічного віку й постійно проживає на території, на яку поширюється юрисдикція відповідного окружного суду, якщо інше не визначено законом».

Проектом Закону «Про суд присяжних» від 14 липня 2020 р. № 3843 пропонуються такі вимоги до присяжного: «Присяжним може бути громадянин України, який досяг двадцяти одного року, постійно проживає на території, на яку поширюється юрисдикція відповідного суду, якщо інше не визначено законом» (ст. 7) [5]. На нашу думку, недоцільно знижувати віковий ценз для присяжних, тому що за таким проектом Закону присяжним надається більше прав, а за професійним суддею пропонується закріпити організаційну функцію, аніж вирішальну роль (професійний суддя на підставі вердикту присяжних зобов'язаний постановити мотивувальний вирок).

Якщо проектом Закону основний акцент робиться на обов'язковому врахуванні вердикту присяжних під час постановлення вироку професійним суддею, то, на нашу думку, вік присяжного не може бути знижено до 21 року. Незважаючи на те, що проект Закону базується на виборчому праві, яке дозволяє з 21 року брати участь у виборчому процесі, такий процес не можна порівнювати з кримінальним провадженням, під час якого розв'язується доля однієї або декількох осіб.

Головна особливість інституту присяжних у проекті Закону полягає в тому, що вони без впливу професійного судді постановляють неоспорюване по суті

рішення – вердикт щодо винуватості особи в обвинуваченні, а професійний суддя на основі вердикту виносить мотивувальний вирок. На нашу думку, винести вердикт не можуть особи, які не мають юридичної освіти, яка дає можливість правильно оцінювати об'єм доказової бази, керуватися нормами закону, а не суб'єктивними переконаннями. Тому доцільно ч. 1 ст. 7 проекту Закону доповнити й викласти в такій редакції: «Присяжним може бути громадянин України, який досяг тридцятирічного віку, має вищу юридичну освіту, постійно проживає на території, на яку поширюється юрисдикція відповідного суду, якщо інше не визначено законом».

Необхідно зазначити причини відмінності рішень професійних суддів від вердикту присяжних:

1) розбіжності в інтерпретації доказів, що зумовлено їхньою неясністю: в одному судовому процесі докази чіткі й прості, а в іншому – складні й неясні;

2) інтерпретація закону (в деяких випадках присяжні вважають, що закон, завдяки якому людина опинилася на лаві підсудних, несправедливий, в інших випадках їм здається, що під час винесення обвинувального вердикту підсудного чекає занадто суворе покарання, неспівмірне з тим, що він вчинив). Не бажаючи карати підсудного, вони виносять виправдувальний вердикт;

3) незгода суддів і присяжних (яка дає про себе знати особливо яскраво, коли докази неясні, й дуже багато залежить від того, доказам якої зі сторін повірять присяжні. Крім того, існують ситуації, коли суддя та присяжні мають різну інформацію. Наприклад, у деяких випадках суддя, на відміну від присяжних, знає про наявність у підсудного кримінального досвіду, чого не знають (і не повинні знати) присяжні. До того ж у низці випадків присяжні мають деяку інформацію про свідків і підсудного, яка не є доказом і невідома судді);

4) є відносна ефективність виступу адвоката й прокурора.

Окремого розгляду потребує визначення кількісного складу професійних суддів, який, порівнюючи із чинним законодавством і проектом Закону, різний.

Чинним Кримінальним процесуальним Кодексом (ч. 3 ст. 31) передбачено, що кримінальне провадження в суді першої інстанції щодо злочинів, за вчинення яких передбачено довічне позбавлення волі, здійснюється колегіально судом у складі трьох суддів, а за клопотанням обвинуваченого – судом присяжних у складі двох суддів і трьох присяжних [3]. Кримінальне провадження стосовно кількох обвинувачених розглядається судом присяжних щодо всіх обвинувачених, якщо хоча б один із них заявив клопотання про такий розгляд. А в проекті Закону (ст. 3) зазначено, що суд присяжних складається з одного професійного судді й Лави присяжних [5]. На нашу думку, розгляд категорії справ, що за своєю кваліфікацією належать до тяжких та / або особливо тяжких, не можуть розглядатись одним професійним суддею.

Кількість учасників із лави суду присяжних у кримінальному провадженні повинна залежати від ступеня тяжкості злочину. Ми вважаємо за доречне впровадити таку модель: злочин, за вчинення якого передбачено покарання у вигляді довічного позбавлення волі, крім злочинів проти основ національної безпеки України, корупційних злочинів, злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини), злочинів проти миру, безпеки людства й міжнародного правопорядку, здійснюється в складі трьох професійних суддів і лави присяжних; злочин, за вчинення якого передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк десять і більше років, крім злочинів проти основ національної безпеки України, корупційних злочинів, злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини), злочинів проти миру, безпеки людства й міжнародного правопорядку, здійснюється в складі одного професійного судді й лави присяжних.

Така модель участі народу в кримінальному провадженні буде сприяти переважанню непрофесійного елемента в здійсненні правосуддя, підвищенню довіри населення до судової системи й забезпеченню змагальності в кримінальному провадженні [6].

Висновки і пропозиції. Відновлення довіри до судів – одне з найважливіших питань, яке стоїть перед Україною.

Справедливий вирок – це голос народу, коли справедливість домінує над формальним законом. І це елемент верховенства права. Тому всякий суд, у тому числі й суд присяжних, повинен володіти двома якостями – незалежністю від сторонніх впливів і здатністю постановити правильне рішення.

Зміна моделі суду присяжних в Україні з європейської (континентальної) на класичну (англо-американську) приведе до позитивних змін у здійсненні правосуддя (підвищиться рівень довіри до діяльності суду, але таку модель потрібно доопрацювати таким чином, щоб був встановлений об'єктивний віковий ценз для учасників суду присяжних, дотримана відповідна кількість професійних суддів у залежності від ступеня тяжкості злочину).

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (у редакції від 01 січня 2020 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 24.08.2020).
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII (у редакції від 20 червня 2020 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 24.08.2020).
3. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI (у редакції від 13 серпня 2020 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 24.08.2020).
4. Киян Д.В. Суд присяжних в Україні: актуальні питання реформування. URL: https://zib.com.ua/ua/138799sud_prisyazhnih_v_ukraini_aktualni_pitannya_reformuvannya.html.
5. Про суд присяжних : Проект Закону від 14 липня 2020 р. №3843. *Верховна Рада України* : офіційний вебпортал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69465 (дата звернення 24.08.2020).
6. Волоско І.Р. Суд присяжних в Україні: особливості формування та діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Львів, 2017. 244 с.

Yatsyk T., Shkelebei V. Jury trial in criminal proceedings as a form of direct participation of the people in the administration of justice

The article indicates the meaning of a jury trial in criminal proceedings. Attention was drawn to the introduction of the institution of jurors in the judicial proceedings of Ukraine as a form of direct participation of the people is provided for in article 124 of the Constitution of Ukraine. Attention was drawn to the need to regulate the status of the jury in criminal proceedings and to make proposals to resolve these issues with the current procedural law. It is noted that in Ukraine, according to the current legislation, a jury court operates at the level of a local general court of first instance (consisting of two professional judges and three jurors and examines cases of crimes for which a sentence of life imprisonment is provided. However, such a review is possible only if a motion is submitted by the accused during the preparatory trial. The draft Law "On Jury Trial" of 14.07.2020 № 3843, which proposes requirements for a jury, was analyzed: "A jury may be a citizen of Ukraine who has reached twenty-one years of age, permanently resides in the territory covered by the jurisdiction of the relevant court, unless otherwise determined by law". It has not been proved advisable to reduce the age limit for juries, as well as to reduce the number of professional judges in criminal cases before a jury. the main feature of the institution of jurors in the draft Law is that they, without the influence of a professional judge, make an uncontested decision – a verdict on the guilt of a person in a charge, and a professional judge, on the basis of a verdict, issues a reasoning verdict. It has been proved necessary to introduce an additional criterion relating to higher legal education for a juror. Differences in the decisions of professional judges from the jury verdict were established:

- 1) differences in the interpretation of evidence, due to their ambiguity: in one trial, the evidence is clear and simple, and in the other, complex and unclear;*
- 2) interpretation of the law;*
- 3) dissent of judges and jurors;*
- 4) is the relative effectiveness of the speech of the lawyer and the prosecutor.*

Key words: *judiciary, professional judge, jury, justice, jury verdict, court verdict.*

МЕТОДОЛОГІЯ; ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 316.0:17.023

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.11>

В. В. Пержун

кандидат соціологічних наук, доцент,
докторант кафедри суспільного розвитку
та суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління
при Президентіві України

СУЧАСНІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ

Складні процеси трансформації суспільного життя, що проходять в Україні, стосуються й галузі публічного управління. Сьогодні науково-методологічні проблеми дослідження управління, і як важливої його складової частини – управлінської культури, виходять на перший план в управлінській науці, політології, соціології, філософії тощо. Управлінська культура – це окомір управлінської діяльності, починаючи від органів місцевого самоврядування і закінчуючи центральними органами влади. Навіть більше, поняття «управлінська культура» вбирає у себе й охоплює науку, знання, практичні надбання про способи впливу на людей, а також – особисті якості управлінця, його вміння, досвід, галузевий професіоналізм, освіту, лідерські риси, вміння спілкуватися з людьми й доносити до них свої думки та ідеї; зрештою належний зовнішній вигляд, вільне володіння аудиторією тощо. Звідси, вивчення сучасних методологічних підходів до розв'язання проблем сутності, ознак і якостей управлінської культури на часі.

У статті зроблено спробу проаналізувати нові методологічні положення щодо визначення напрямів дослідження управлінської культури. Досліджуються як західні теорії, моделі й концепції, так і певні доробки з даних питань українських науковців.

Важливість дослідження методології публічного (державного) управління загалом, а також управлінської культури вимагає нових поглядів українських науковців, які мають осмислити теоретичні цінності досягнень передових країн світу у сфері управління й застосовувати їх здобутки в Україні, але не сліпо їх копіюючи, а прагматично й критично підходячи до цих теорій, концепцій та методологій. Необхідно виробити концепцію формування управлінської культури в Україні. При цьому використовувати світові здорові здобутки, але й не відкидати наші національні управлінські надбання.

Отже, справедливо говорити, що управлінська культура вбирає в себе як теоретико-методологічні, так і практичні положення, принципи і норми, які актуалізують різноманітні аспекти людського життя. Методологічно сформована управлінська культура своїми дієвими засобами впливає на свідомість, поведінку, вчинки людей, вона постає чи не одним із найважливіших факторів успішності управлінської діяльності.

Ключові слова: управлінська культура, управлінська діяльність, державне управління, публічне управління, методологія досліджень, суспільство, концепція, теорія.

Постановка проблеми. Складні трансформаційні процеси, що продовжуються в Україні, глибоко торкнулися і проблем

державного управління. Сьогодні постало питання його перебудови до стандартів цивілізованих країн, де управління дійсно публічне й направлене та працює на користь суспільства, держави, людини,

як найбільшого капіталу сучасності. Звідси актуальними постають питання нових методологічних підходів дослідження управлінської культури як державно-управлінського феномену. Перехід до відкритого публічного управління державою і суспільством – вимога часу, а роль і значення управлінської культури у цих процесах важлива, оскільки вона являє собою окомір усієї управлінської діяльності.

Аналіз досліджень і публікацій із даної проблематики. Серед західних досліджень, що спрямовані на вивчення проблем методології управління, варто згадати доробки: М. Армстронга («Менеджмент: методи та прийоми»); Ж. Дерріду («Структура, знак і гра у дискурсі гуманітарних наук»); П. Друкера («Завдання менеджменту в ХХІ ст.»); Д. Норта («Інститути, інституціональні зміни і функціонування економіки»); Т. Парсонса («Публічна політика: вступ до теорії і практики політики»); Ф. Фукуяму («Міцна держава. Управління і світовий порядок у ХХ ст.»); Д. Хелда («Глобальні трансформації: Політика, економіка і культура»); А. Хойзер («Нові форми управління») та ін. Останніми роками українські науковці також почали цікавитися цією проблематикою: В. Бакуменко – «Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики»; Г. Атаманчук – «Методологічні проблеми сучасного державного управління»; Л. Васильченко – «Управлінська культура і компетентність керівника»; А. Колодій – «Методологічне забезпечення науки «Державне управління»»; О. Петроє – «Еволюція моделі державного управління: від класичних демократій до врядування майбутнього»; Ю. Сурмін – «Методологія галузі «Державне управління»»; В. Пержун – «Управлінська культура публічних службовців: нові принципи формування та їх науково-теоретичне обґрунтування» та ін. Однак залишаються недостатньо вивченими питання нових методологічних підходів дослідження управлінської культури. Цьому ми приділимо увагу в даній публікації.

Мета статті – базуючись на дослідженнях, що розкривають основи, методи і принципи вивчення управлінської діяльності, проаналізувати сучасні мето-

дологічні підходи дослідження управлінської культури як державно-управлінського феномену.

Виклад основного матеріалу.

Поняття «управлінська культура» наукового обґрунтування набуло у ХХ столітті, коли свої ідеї, теорії, концепції почали розробляти класики управлінської думки: М. Вебер (типи управління та їх складові управлінської культури), В. Вільсон (державне управління як наука), Ф. Тейлор (основні принципи наукового менеджменту), П. Друкер (цільова концепція управління), А. Файоль (адміністративна теорія управління), Р. Мертон (концептуальна модель дисфункцій бюрократії), Т. Парсонс (управлінська організація як соціальний інститут), Е. Мейо (теорія людських відносин в управлінні), А. Маслоу (вчення про людські потреби та їх ієрархію), Г. Саймон (системна теорія управлінських рішень), А. Танненбаум (концепція управлінських впливів), Д. Норт (теорія інституційних змін) тощо. З цього часу сутність управлінської культури набуває сучасного державно-управлінського і суспільного значення.

Сучасна методологія досліджень дозволяє зробити висновок, що управлінська культура за своїм змістом визначається як структурна складова частина управлінської практичної діяльності. Навіть більше, варто говорити, що вона постає самостійною теорією управлінської науки, оскільки може розглядатися як своєрідна, наповнена і достатня система знань про управління.

Методологія дослідження управлінської культури також характеризується специфічним проблемним полем управлінської науки. У коло цих проблемних полів входить:

1) вивчення і пізнання теорії управління управлінської культури як складової частини управління (державного, публічного, соціального, управління бізнесом тощо);

2) оцінка ролі і значення управлінської культури у структурі управління;

3) визначення ефективних принципів, ознак і якостей управлінської культури в системі управлінської роботи;

4) вплив управлінської культури на організаційні можливості управління;

5) роль і значення управлінської культури у реформуванні державного будівництва й суспільного устрою та ін.

Розглянемо, на нашу думку, основні сучасні методологічні підходи, що можуть бути використанні в аналізі управлінської культури.

Найперше, важливо наголосити, що поза методології науки не існує. Якщо досліджувати методологічні засадничі основи управлінської культури та її ролі в управлінській діяльності, то необхідно сказати, що їх непросто визначити виключно з позиції державного управління, позаяк вони носять міждисциплінарний характер. Одна з дослідницьких проблем, А. Колодій, пише: «Становлення теорії публічного адміністрування (державного управління) неможливо уявити без того внеску, який зробили в цю науку представники суміжних наук – починаючи від Дж. К. Блунчлі, видатного німецького та швейцарського конституціоналіста XIX століття, який одним із перших у Європі поставив проблему відокремлення політики від державного управління до соціологів, економістів та політологів США XX століття (Р. Мертон, Дж. Ліндблома, Дж. Мейо, Ч. Меріема та інших), без яких наука управління була б сьогодні зовсім іншою» [4, с. 19].

Розробка й розвиток методології наукових знань відбувалася протягом довгого соціально-історичного періоду. Це діалектика Сократа та його пізніших наступників Г. Гегеля та К. Маркса; індуктивний метод Ф. Бекона та раціоналізм Р. Декарта; емпіризм Д. Локка; діалектичний підхід до пізнання І. Канта; принцип причинності П. Лапласа; синтетична теорія організації управління Л. Урвіка та Л. Гуліка; концепція ресурсів влади Д. Френча і Б. Рейвіна, концепція ділової культури Г. Хофстеде; теорія ефективності стилів керівництва Р. Лайкерта та ін.

Із часом все більше утверджувалися теоретико-методологічні напрацювання управлінської думки: класична школа управління – М. Вебер, Ф. Тейлор, А. Файоль, Г. Емерсон та інші; потім феноменологія Е. Гуссерля, її прихильники та критики; дещо пізніше – школа людських відносин та емпірична школа управління: Е. Мейо, Д. Мак Грегор, Р. Лайкерт, П. Друкер, Г. Міцберг та ін. Вони охоплюють період кінця XIX – 50-ті роки XX століття.

У 60-х роках XX століття проходить становлення системного погляду або школи соціальних систем, яку презентували У. Ешбі, Т. Парсонс, А. Етціоні, Д. Марч, Г. Саймон та ін.

70-80-ті роки XX століття характерні домінуванням у теорії державного управління нової школи науки управління та школи управління людськими ресурсами. Найбільш відомими її представниками є С. Бір, Р. Калмен, Р. Льюїс, Р. Майлз, Ч. Сноу та ін.

З 90-х років XX століття утверджуються школи організаційної культури та управління людським потенціалом: В. Сате, Е. Шейн, Г. Беккер, Т. Шульц та ін.

Отже, розробка методологічної проблематики управлінської культури найперше має бути спрямована на результативну й прагматичну управлінську діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування. Концептуально-методологічний каркас, що обслуговував управління протягом останніх десятиліть, у багатьох випадках став неадекватний сучасним завданням. Актуальності набувають новітні методологічні напрями. Саме вони викликають необхідність методологічного аналізу управлінської культури як науково-практичної проблематики.

Початок XXI століття характерний тим, що у галузі наукової методології (також і для управлінської науки) в Україні починають визначатися й застосовуватися такі напрями, як: феноменологічний підхід М. Гайдеггера, теорія деконструкції Ж. Дерріда, соціальний конструктивізм П. Бергера і Т. Лукмана, соціологія інтеракціонізму Дж. Міда і Г. Блумера, угрунтована теорія А. Штрауса і Б. Глейзера, теорія «ігрового характеру» культури Й. Гейзінги, концепція «мистецтва керування враженнями» Е. Гоффмана, «теорія модернізації» С. Ліпсета, сучасні типи легітимності Д. Хелда та ін.

Філософія історії німецького мислителя М. Гайдеггера висвітлює та надає нові можливості розуміння людини як соціально-історичної істоти, осмислення «історичності» людського буття. У своїй незавершеній праці «Буття і час» філософ наполягає на необхідності подолання метафізичного мислення, що відзнача-

ється спрощеним розумінням історії як процесу. Історичне буття – це цілісний, нелінійний, багатовимірний, наперед не заданий процес, що має досліджуватися як «історична рефлексія з принципово відкритих антропологічних інтерпретацій та реінтерпретацій» [2, с. 107].

Деякі доробки управлінської культури можна розглядати з концептуальних позицій теорії деконструктивізму. Сутність цього підходу в тому, що він, певним і достатнім чином, являє собою історико-філософську спробу пояснювати й обґрунтовувати еволюційні етапи напрямів розвитку наукових знань від Античності до Нового часу зі своїми особливостями, підходами, трактуваннями тощо (у нашому випадку – це витоки, розвиток, формування і сучасне становлення управлінської культури). Його також можна вважати як своєрідну теорію сучасного соціально-філософського бачення проблем управління, так і минулі надбання попередньої управлінської думки. Найбільш відомий представник деконструктивізму французький мислитель Ж. Дерріда розглядає його як взаємопов'язані відносини і зв'язки між поняттями, категоріями, явищами і т. д. Тому реконструкція уявляється як, з одного боку, техніка вирішення поставленої проблеми, а з іншого – стратегія, що має визначатись певною діяльністю, щоб виявляти не завжди видиме в досліджуваній проблемі. Ця концепція, на відміну від метафізичного погляду, не шукає якогось всезагального пояснення явищ і процесів, а говорить про «демонтаж метафізики як привілейованого дискурсу» [8, с. 33].

Таким чином, деконструктивізм Ж. Дерріда – це, так би мовити, вимога до застосування нового типу наукового мислення, а також, що найбільш вагомо, необхідність нових і новітніх прийомів і підходів у вирішенні традиційних проблем сьогодення. Звідси сам Ж. Дерріда робить висновок про сутність принципу реконструкції, що «деконструкція не є негативною, і не є деструкцією, вона не виступає руйнацією (хоча інколи й руйнація необхідна), а визнається як пошук нових можливостей і пріоритетів у межах альтернативного обговорення, котрий зазвичай важко піддається у традиційному філософському аналізі» [9, с. 173].

Поведінкову концепцію в управлінні пов'язують з теорією символічного інтеракціонізму Дж. Міда і Г. Блумера, а також теорією соціального обміну Дж. Хоманса та теорією справедливого обміну Дж. Адамса [5, с. 281–328]. Усі названі теорії мають свої особливості, однак, разом із тим, взаємодоповнюють одна одну. Що стосується управлінської культури, то поведінка в тій чи іншій ситуації для управлінця дуже важлива. Отже, ми робимо висновки, що основними складовими частинами для управлінської діяльності з погляду даної теорії є:

- соціальна взаємодія людей в управлінській роботі;
- роль соціального середовища й оточення;
- важливість принципів заохочення та покарання;
- справедливий характер винагороди;
- стимулятивні символи, які мають вплив на характер взаємовідносин і поведінки;
- управлінські процеси проходять через індивідуальні дії людей, їх взаємодію;
- відношення окремої людини (особистості) і суспільства є певним проявом так званого символічного спілкування, на яке мають вплив такі процеси, як соціалізація, комунікація, виховання, освіта, поведінкові ефекти і т. п.

Сучасні типи легітимності влади й управління базуються на класичній теорії М. Вебера. До неї можна віднести типологію легітимності Д. Хелда. Він у своїх управлінських розробках дещо доповнює та конкретизує з позицій сучасності окремі положення легітимності М. Вебера і виділяє такі типи легітимності:

- згода у прийнятті рішень, якщо існує загроза життя;
- згода в силу неприяності до окремо взятої людини;
- прагматична, особиста вигода;
- чисто інструментальна, невмотивована підтримка;
- нормативна підтримка, яка передбачає єдність спільного бачення й вирішення соціально-економічних, політичних і управлінських проблем;
- підтримка діяльності певних наближених політично й соціокультурно лідерів і соціальних груп;

– ідеальна підтримка або повна схожість й тотожність позицій влади й суспільства [10, с. 378].

Сьогодні серед новітніх концепцій державного управління, котрі домінують у розвинутих країнах Заходу, а також певне їх впровадження відбувається і в Україні варто назвати: неоінституційну теорію (Р. Коуз, Д. Норт, О. Вільямсон); концепцію «активізуючої держави» (І. Валлерстайн, Е. Тоффлер); теорію політичних мереж (Т. Берцель, Р. Келлі, М. Сміт); концепцію «управління за цілями» або «збалансованої системи показників» (Д. Нортон, Р. Каплан); теорію «нового державного менеджменту» (Т. Геблер, Д. Озборн); «новий публічний менеджмент» (Г. Алісон, Б. Амарджані) та ін. Якщо зробити певний аналіз, то можна прийти до висновків, що всі перераховані концепції відображають й направлені на забезпечення якості та гнучкості державного управління (тут краще говорити публічного управління) як системи. Також вони передбачають дієвий соціальний діалог держави і громадянського суспільства, що розуміється як співробітництво та спільна відповідальність. Сучасне публічне управління – це, свого роду, компроміс, який передбачає, що в управлінні державою і суспільством бере активну участь безпосередньо суспільство.

Найбільш актуальними з точки зору дослідження ролі і значення управлінської культури є неоінституційна теорія, яка дає можливість визначати управлінську культуру як старт вирішення різноманітних управлінських проблем, що вбирають у себе різні інституційні форми, а також допомагає взаємодії різноманітних суб'єктів управління. Про це пишуть такі дослідники, як Р. Коуз, Д. Норт, Р. Войтович, С. Тертичка, Т. Новаченко, І. Мальковська та ін.

Концепція «активізуючої держави» базується і визначається на результативності співпраці між суспільством і державою, ба більше, вони у межах взаємної соціальної дискусії розділяють і беруть на себе відповідальність за суспільно-державні справи. У такій роботі власне і має проявлятися рівень управлінської культури влади, державних управлінців і громадянського суспільства. Вирішення

назрілих суспільних проблем ініціює держава, але при цьому головними її функціями мають бути: активність, ініціатива і стимулювання. На це звертають увагу І. Валлерстайн, Е. Тоффлер, О. Гаман-Голутвинова, С. Серьогін, О. Стегній та ін.

У наш час знову звертаються до управлінської концепції за результатами, яку розробив П. Друкер, але вже дещо з нових підходів і позицій. Р. Каплан і Д. Нортон доповнюють й насичують дану теорію розробили свою методологію управління – «збалансована система показників» [3], у якій відводиться значна роль управлінській культурі. В умовах функціонування управлінських систем різного рівня управління мають координувати свої рішення й дії, від яких багато в чому залежить результативність управлінських показників. І саме тут такі якості управлінської культури, як комунікабельність, принциповість, професійність, толерантність, взаєморозуміння, вміння прийняття колективних рішень тощо виступають балансом між управлінськими гілками влади, про що наголошують Л. Васильченко, В. Козаков, Г. Чайка, С. Калашнікова та ін.

Сьогодні також актуалізується концепція «нового публічного управління», складовою частиною якого є утвердження соціальної солідарності між суспільством і державою. Згідно із цією концепцією збільшується вагомість в управлінні таких сучасних складових частин управлінської культури, як: верховенство права, підсилення ролі й значення представницької демократії, формування зрілої правової культури громадян, практичне втілення самоврядування та його підтримка державою, мобільний, професійний, відповідальний державний менеджмент і т. ін. Окрім цього, пропонується вживати замість базового, у переважній своїй більшості, поняття управління, більш сучасне демократичне врядування. Про це пишуть українські дослідники: А. Колодій, Т. Безверхнюк, Н. Обушна, Л. Гонюкова, А. Гошко, М. Карпа та ін.

Перспективою для трансформаційних суспільств, яким є наше українське суспільство, може бути, як зразок чи приклад, концепція «доброго врядування», що була вивчена й практично застосована у краї-

нах колишнього соціалістичного табору: Польщі, Чехії, Словачкиї, Хорватії тощо. Вона передбачає певні вимоги до управлінської культури керівників, публічних службовців, а основними складовими її є:

- представники публічного управління та адміністрування наповнюють свою роботу гуманітарною та соціальною складовою частиною;

- формування й утвердження нового розуміння й підходу до управління (врядування), що вимагає не тільки ефективності, але й результативності, відкритості управління, доступності, підзвітності, контролю і самоконтролю;

- управління має базуватися й виходити згідно вимог громадян, їхніх потреб і запитів;

- у прийнятті управлінських рішень мають домінувати верховенство конституційного права і свобод громадян;

- у центрі державних і суспільних інтересів та процесів має перебувати людина;

- практична скоординована управлінська діяльність центральних органів влади та місцевого самоврядування [1, с. 5–10].

У сучасних умовах все більшої вагомості набуває ситуаційний підхід у методології дослідження управлінської культури. Він дозволяє більш досконаліше зрозуміти проблеми формування управлінської культури та шляхи їх вирішення. Тут також доцільно говорити про застосування угрунтованої теорії, що є типом якісного дослідження у соціології та управлінській науці. Вона дозволяє вивчати проблемні питання управлінської культури немовби з середини, поглиблено, з якісними оцінками. Основні положення угрунтованої теорії розробили американські соціологи А. Штраус і Б. Глейзер у своїй праці «Відкриття угрунтованої теорії»; в подальшому ці автори доповнювали й розвивали дану теорію у працях: «Теоретична сензитивність» Б. Глейзера, «Якісний аналіз для соціальних дослідників» А. Штрауса, «Угрунтована теорія на практиці» А. Штрауса і Дж. Корбіна [7, с. 528]. Угрунтовану теорію можна порівняти з процесом збирання грибів у лісі, коли всі знають, що вони там є, але необхідно прикласти зусилля, щоб їх відшукати. Тобто управлінська культура вбирає в себе не тільки наявні, видимі якості й ознаки, але й при-

ховані, вербальні, які формувалися ментально й перебувають у самосвідомості, соціально-історичній пам'яті, внутрішніх почуттях і викликах управлінця. Про це, більш докладніше, писав автор цієї публікації у статті «Емпірико-соціологічні дослідження історичної пам'яті: виміри поведінкових ефектів оцінки минулого України» [6].

Аналізуючи праці як українських, так і зарубіжних дослідників, а саме: «Ситуаційний механізм прийняття управлінських рішень: методологія, моделі та методи» Р. Лепи; «Ключі до успіху, або організаційна та управлінська культура» Ю. Палехи; «Людина у ринковому суспільстві: орієнтації, поведінка, культура» В. Пилипенка; «Ситуаційний менеджмент: науково-методологічний аспект» Л. Федулової та Г. Фролової; «Прийдешнє постіндустріальне суспільство. Досвід соціального прогнозування» Д. Белла; «Посібник з аналізу державної політики» Брауна М. Пола; «Кращі ідеї Пітера Друкера» Е. Едерхейма; «HR-менеджмент: Пошук, підбір, тренінг, адаптація, мотивація, дисципліна, етика» Н. Корнеліуса; «Стратегічний облік для керівників» Б. Райана та інших – можна визначити багатогранність ситуаційного методологічного підходу. Він передбачає ситуаційну думку, ситуаційне мислення, оскільки виникнення управлінських проблем багатогранне, не завжди конкретно визначене, містить у собі безліч критеріїв, невизначених раніше проблем, які можливо дослідити з позицій найбільш глибокого, досконалого вивчення; тобто проблеми (у нашому випадку – управлінської культури), що можуть виникати, не завжди наявні, вони приховані та потребують ретельного аналізу, як про це попереджували Б. Глейзер і А. Штраус.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, науковий аналіз і практичні здобутки на теренах дослідження методології управлінської культури призведуть, на наше переконання, до більш дієвих та результативних ознак управлінської діяльності органів центральної влади, самоствердження місцевого самоврядування. Настає час, коли необхідне поєднання класики і нових підходів до проблематики управлінської культури, які відповідали б сучасним цивілізаційним викликам управлінської роботи.

Представлений методологічний аналіз управлінської культури не може претендувати на всезагальний та остаточний виклад проблеми. Ми розглянули, на нашу думку, найбільш важливі й маловивчені аспекти управлінської культури, яка є складовою частиною управлінської науки та управлінської діяльності. Тематика залишається відкритою для подальших науково-теоретичних розвідок у галузі управлінської думки, політології, соціології та інших соціально-гуманітарних і поведінкових наук.

Список використаної літератури:

1. Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник / за заг. ред. А. Гука. Київ : ТОВ «Видавництво «Юстон», 2018. 60 с.
2. Землянський А.М. Людиновимірність історії у феноменологічній філософії М. Гайдеггера. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2014. № 56. С. 102–107.
3. Каплан Р., Нортон Д. Сбалансована система показателів. От стратегії к действию / пер. с англ. Москва : Олимп-Бизнес, 2017. 320 с.
4. Колодій А.Ф. методологічне забезпечення науки «державне управління».
5. Осипова Н.Г. Западная социология в XX столетии: ключевые фигуры направления и школы: научная монография. Москва : Канон+ РООИ «реабилитация», 2018. 496 с.
6. Пержун В.В. Емпірико-соціологічні дослідження історичної пам'яті: виміри поведінкових ефектів оцінки минулого України. *Соціально-гуманітарний вісник: збірник наукових праць*. Харків : СГ НТМ «Новий курс», 2018. С. 19–24.
7. Соціологія / за заг. ред. С.О. Макеєва. Київ : Товариство «Знання» КОО, 2008. 566 с.
8. Стояцька Г. «Подолання метафізики»: контрверзи деконструктивізму. *Філософія: нова парадигма*. 2015. Вип. 127. С. 29–40.
9. Філософія и литература. Беседа с Жаком Деррида. Жак Деррида в Москве и деконструкция путешествия. Москва : РИК Культура, 1993. С. 151–186.
10. Хелд Д. Глобальные трансформации: Политика, экономика и культура / пер. с англ. В.В. Сапова. Москва : Прогресс, 2004. 576 с.

Perzhun V. Modern methodological approaches to the study of management culture

The complex processes of transformation of public life taking place in Ukraine also concern the field of public administration. Today, scientific and methodological problems of the study of management, and as an important component of its management culture, come to the fore in management science, political science, sociology, philosophy and more. Management culture is a measure of management activity, starting from local governments and ending with central authorities. Even more, the concept of "management culture" absorbs and encompasses science, knowledge, practical knowledge about ways to influence people, as well as – the personal qualities of the manager, his skills, experience, industry professionalism, education, leadership skills, ability to communicate with people and to convey to them their thoughts and ideas; in the end, proper appearance, free possession of the audience, and so on. Hence, the study of modern methodological approaches to solving problems of the nature, characteristics and qualities of management culture over time.

The article attempts to analyze the new methodological provisions for determining the areas of research of management culture. Both Western theories, models and concepts, as well as certain developments on these issues of Ukrainian scientists are studied.

The importance of studying the methodology of public (state) management in general, as well as management culture requires new views of Ukrainian scholars who must comprehend the theoretical values of the achievements of advanced countries in the field of management and apply their achievements in Ukraine, but not blindly copying them, but pragmatic and critical to these theories, concepts and methodologies. It is necessary to develop a concept of forming a management culture in Ukraine. At the same time, use the world's healthy achievements, but also do not reject our national management assets.

Thus, it is fair to say that the management culture absorbs both theoretical and methodological and practical provisions, principles and norms that actualize various aspects of human life. Methodologically formed management culture by its effective means affects the consciousness, behavior, actions of people, it is almost one of the most important factors in the success of management.

Key words: managerial culture, managerial activity, public administration, public administration, research methodology, society, concept, theory.

УДК 351.86

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.12>

О. О. Тихоненко

магістр з державної безпеки
Інституту Управління державної охорони України
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРОБЛЕМАТИКА ПРОФАЙЛІНГУ В МЕЖАХ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ БЕЗПЕКОЮ

У статті було визначено, що проведення профайлінгу в рамках забезпечення державної безпеки не регламентується як обов'язкова процедура в жодному нормативно-правовому акті, крім внутрішніх інструкцій. Розглянуто застосування профайлінгу з позиції правового обґрунтування та принципів законності, використання спеціальних знань, умінь і навичок, що здійснюються одним суб'єктом щодо іншого, які є носіями юридичних прав та обов'язків, учасниками правових відносин, у рамках забезпечення державної безпеки й захисту національних інтересів України.

У ході вивчення профайлінгу з позиції та в рамках державного управління у сфері державної безпеки було визначено реальний стан правового врегулювання та використання методів та інструментарію профайлінгу, таких, як опитувальна бесіда, візуальне спостереження, перевірка документів і визначення ознаки-ідентифікатора як небезпечної за ознаками приналежності до етнічної, релігійної та / або національної групи. Також у ході дослідження реального стану з правового підґрунтя проведення профайлінгу було визначено певну проблематику, а саме те, що профайлінг не має чітко визначеного поняття, інструментального змісту в контексті забезпечення державної безпеки й захисту національних інтересів країни. Немає чіткої методичної та нормативно-правової бази щодо регламентації його проведення, використання та зберігання отриманих у ході проведення профайлінгу даних, що можуть порушувати конституційні права громадянина.

Для розв'язання вищезазначеної проблематики в контексті державного управління у сфері державної безпеки й захисту національних інтересів автором було запропоновано один із можливих шляхів – створення законного підґрунтя для здійснення процедури профілювання потенційно небезпечних осіб, а саме розробка й імплементація в правову сферу нормативно-правового акту «Про проведення профайлінгу осіб у рамках забезпечення державної безпеки й захисту національних інтересів», який би визначав і регламентував як методичну складову частину, так і саму процедуру профайлінгу потенційно небезпечних чи будь-яких інших осіб, отримання, зберігання та використання отриманих даних.

Ключові слова: профілювання, антропогенний ризик, загроза, порушник, виявлення порушника, ознаки-ідентифікатори загрози.

Постановка проблеми. У ході вивчення можливості застосування профайлінгу у сфері забезпечення державної безпеки й захисту національних інтересів було визначено той факт, що натеper, по-перше, немає єдиного визначення поняття профайлінг і жодного в контексті державного управління у сфері забезпечення державної безпеки; по-друге, немає чіткої методичної та нормативно-правової бази, що регламентує проведення проце-

дури профайлінгу; по-третє – профайлінг не регламентується як обов'язковий захід у діяльності підрозділів, служб і відомств, що забезпечують державну безпеку, й будь-де взагалі, проте деякі елементи профайлінгу використовуються в практичній діяльності служб безпеки й правоохоронних органів під час виконання ними своїх професійних обов'язків і забезпечення державної безпеки, що відбувається на підставі вже наявних нормативно-правових документів. Виникає необхідність розглянути законні підстави профайлінгу

в рамках чинного законодавства, пошуку проблематики й шляхів вдосконалення та / або створення законних підстав для використання технології в рамках державного управління забезпечення безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У ході проведеного аналізу досліджень і публікацій, присвячених напряму, ми виділимо те, що вітчизняними науковцями досліджувались окремі аспекти такого напряму. Так, Ю. Белоусовим досліджувались окремі проблемні питання щодо проведення профілювання особи з позиції її безпеки, ґрунтуючись лише на ознаках приналежності такої особи до певної етнічної групи чи віросповідання. О. Подільчак у своїй статті «Кримінологічний профайлінг – реалізація вчення про особу злочинця» приділяє особливу увагу розгляду складових частин процесів створення портрету й виявленню протиправних намірів особи за допомогою специфічної інформації, що використовується правоохоронними органами й спеціальними службами з метою запобігання терористичним актам та інших правопорушенням. Також окрему увагу щодо профайлінгу приділяли такі вчені, як Н. Анісімова, П. Екман, Ю. Волинський-Басманов, О. Фрай, А. Дормідонов, Ю. Антонян, А. Гришко, В. Корольов та інші.

Метою статті є викладення проблематики правового підґрунтя профайлінгу особи, громадянина в рамках державного управління у сфері державної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Згідно з чинним законодавством, державна безпека розглядається в контексті національної безпеки й є «системою заходів (загальних і спеціальних), що забезпечують стабільне існування та функціонування держави як політичної організації всього суспільства й забезпечує її захист від ймовірних – реальних чи потенційних – загроз (ризиків) зовнішнього й внутрішнього невоєнного характеру, що можуть завдавати шкоди її природному функціонуванню» [2].

Основним нормативно-правовим актом у сфері регулювання державної безпеки є Закон України «Про національну безпеку України», а правовою основою для здійснення державної політики у сферах національної безпеки й оборони становить

Конституція України [1]. Закон визначає ряд термінів, розмежовує повноваження державних органів у сферах національної безпеки й оборони, створює основу для інтеграції політики й процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки й оборони, сил безпеки й сил оборони. Розкривається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки й сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки й оборони, забезпечуючи в такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами й формуваннями сектору безпеки й оборони. До сил, що забезпечують безпеку держави, належать правоохоронні й розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту й інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України.

Усі складові частини сил безпеки й оборони взаємопов'язані й координуються Радою національної безпеки відповідно до ст. 107 Конституції України [1] й Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [3], а під час виконання своїх функціональних обов'язків повноваження визначаються законодавством України.

Зважаючи на те, що профайлінг як метод із чітко вираженим змістом не регламентований жодним нормативно правовим актом, ми розглядаємо таку технологію в рамках державного управління у сфері державної безпеки з позиції спеціальних знань, умінь і навичок, в основу яких покладено специфічні знання з прикладної психології, що застосовуються до людини, громадянина, тобто до носія юридичних прав, учасниками правових відносин. Використання таких спеціальних знань повинно зачіпати права людини, громадянина, ґрунтуючись на чинному законодавстві, принципах чесності й законності. Посадова чи будь-яка особа, застосовуючи такі спеціальні знання та навички щодо потенційно небезпечної особи чи будь-якої особи взагалі (здійснюючи профілювання), повинна чітко розуміти межі дозволеного.

У силу своєї специфічності профайлінг як технологія за змістом свого методологічного інструментарію має такі методи, що можуть порушувати або обмежувати права громадян, – особистий огляд, огляд речей, зупинка для опитувальної бесіди, здійснення візуального спостереження та інше. В юридичній практиці такі спеціальні заходи застосовуються державою тільки з досить вагомих причин. Однією з таких вагомих причин є те, що основним завданням кожної держави є протидія будь-яким видам протиправних дій, забезпечення громадської безпеки, а інтереси значної більшості в умовах забезпечення їхньої безпеки чи національних інтересів держави можуть превалювати над інтересами, правами окремої людини, соціальної групи. Як приклад можна навести ст. 39 Кримінального кодексу України [4], в якій розглядається крайня потреба, тобто такий випадок зіткнення двох інтересів, які рівною мірою охороняються законом, однак для збереження важливішого інтересу заподіюється шкода менш важливому інтересу.

Тому ми розглянемо ідеальну модель та окремо взяті елементи профайлінгу, суто виходячи із чинних нормативно-правових актів: проведення спостереження; перевірка документів; перевірка особистих речей; проведення опитувальної бесіди.

Проведення спостереження в профайлінгу проводиться за особою або за фактичними слідами діяльності особи, а головною метою в такому випадку є виявлення підозрілих ознак. Якщо спостереження проводиться без відома особи, то за своєю сутністю це є збиранням конфіденційної інформації про особу без її попередньої згоди. Основними регулювальними нормативними актами в такому випадку є Конституція України й Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» [5]. Тож якщо таке спостереження здійснене приховано й без попередньої згоди особи, то згідно з Конституцією України це потрібно розглядати як втручання в особисте життя та застосовувати лише у випадках, визначених законом в інтересах національної безпеки й прав людини. Таким чином, відповідно до ст. 8 Закону України «Про оператив-

но-розшукову діяльність», здійснення візуального спостереження в громадських місцях із використанням технічних засобів є правом підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність відповідно до ст. 269, 270 Кримінального процесуального кодексу України. Однак у спеціальній літературі зустрічається використання спостереження як способу охорони об'єкту [6], розвідки у військовій справі [7] тощо. У такому контексті спостереження за певними територіями, будівлями, приміщеннями, предметами, якщо воно ведеться в публічно доступних місцях, на режимних територіях тощо, здебільшого має на меті виявлення осіб, причетних до протиправної діяльності, припинення або подальше вивчення їх дій. З моменту виявлення такої особи спостереження проводиться вже по відношенню саме до неї, тому якщо проведення візуального спостереження здійснювалося за місцем, річчю чи предметом, то формально немає законних підстав стежити за особами, що будуть виявлені таким чином. Спостереження такого роду має сенс лише в тому разі, коли перебування особи в певному місці або її фізичний контакт з об'єктом (речі, предмети, місця тощо), за яким ведеться спостереження, може бути доказом її вини, а також із метою затримання підозрюваної або розшукуваної особи. Отже, спостереження за річчю, предметом чи місцем, що проводиться до виявлення таких осіб, не може розглядатися як втручання в особисте життя громадян, обмеження їх прав і свобод, адже носіями юридичних прав та учасниками правових відносин можуть бути лише особи, натомість речі, предмети, місця не можуть розглядатися як суб'єкти таких відносин, тому візуальне спостереження за ними не потребує юридичної регламентації.

Виходячи з такого трактування особливостей здійснення спостереження під час профайлінгу, воно може проводитися без спеціальних дозвільних процедур тільки в разі спостереження за місцем, предметом, річчю. З вищезазначеного можливо зробити висновок, що зміст і підстави проведення процедури візуального спостереження в профайлінгу мають бути чітко врегульовані на юридичному рівні, бо правова рег-

ламентация такого засобу неповна й суперечлива, що може призвести до зловживання та порушення закону. Важливим для правової оцінки законності спостереження під час профайлінгу треба визнати поняття місця його проведення, що не розглядається ні в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність», ні в Кримінально-процесуальному кодексі України [8].

Наступний складовий елемент профайлінгу – перевірка документів, що посвідчують особу, та / або документів, що підтверджують відповідне право особи, – розкривається в Законі України «Про Національну Поліцію» [9]. Закон у такому випадку надає лише працівнику поліції законні підстави вимагати в особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та / або документів, що підтверджують відповідне право особи. Але згідно зі ст. 32 цього закону, таке право чітко регламентується:

1) якщо особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи;

2) якщо існує достатньо підстав вважати, що особа вчинила або має намір вчинити правопорушення;

3) якщо особа перебуває на території чи об'єкті зі спеціальним режимом або в місці здійснення спеціального поліцейського контролю;

4) якщо в особі є зброя, боєприпаси, наркотичні засоби та інші речі, обіг яких обмежений чи заборонений або для зберігання, використання чи перевезення яких потрібен дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином неможливо;

5) якщо особа перебуває в місці вчинення правопорушення або дорожньо-транспортної пригоди, іншої надзвичайної події;

6) якщо зовнішні ознаки особи чи транспортного засобу або дії особи дають достатні підстави вважати, що особа причетна до вчинення правопорушення, а транспортний засіб може бути знаряддям чи об'єктом вчинення правопорушення.

У такому контексті, згідно зі ст. 13 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвід-

чують особу чи її спеціальний статус», документи, що посвідчують особу, та / або документів, що підтверджують відповідне право особи, – це документи, оформлення яких передбачається цим Законом із застосуванням засобів Реєстру відповідно до їх функціонального призначення.

У п. 1 ст. 31 Закону України «Про Національну Поліцію» вказано, що в рамках проведення превентивних заходів поліція може застосувати: перевірку документів особи; опитування особи; поверхневу перевірку й огляд; застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- й кінозйомки, відеозапису.

Своєю чергою ст. 33 визначає порядок опитування особи, а саме:

а) поліцейський може опитати особу, якщо існує досить підстав вважати, що вона володіє інформацією, необхідною для виконання поліцейських повноважень (для опитування поліцейський може запросити особу до поліцейського приміщення);

б) надання особою інформації добровільне (особа може відмовитися від надання інформації (проведення опитування неповнолітніх допускається тільки за участю батьків (одного з них), іншого законного представника або педагога));

в) перед проведенням опитування особи поліцейський роз'яснює їй підстави й мету застосування поліцейського заходу, якщо це не перешкодить виконанню поліцією повноважень, покладених на неї цим Законом.

Також необхідно зазначити, що ст. 34 регулює порядок поверхневої перевірки, що також деякою мірою використовується під час процедури профайлінгу.

Виходячи з вищевказаного, логічним буде твердження, що під час проведення профайлінгу здійснювати перевірку документів особи на законних підставах має право лише працівник поліції, відповідно представившись і пред'явивши своє службове посвідчення особі, але розглянувши нормативно-правові акти, що регламентують проведення охоронних і спеціальних заходів, можливо спостерігати, що перевірку документів, речей громадян, можуть здійснювати й інші посадові особи. Так, у ст. 18 п. 2 Закону України

«Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [13] зазначено, що військовослужбовцям, під час здійснення ними своїх професійних обов'язків дозволяється:

- затримувати осіб, які незаконно проникли або намагаються проникнути на об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона;

- перевіряти в них документи, що посвідчують особу;

- здійснювати у встановленому законом порядку особистий огляд затриманих та огляд їхніх речей, які є при них;

- здійснювати огляд транспортних засобів, на яких вони прибули в район об'єкта охорони, й передавати їх іншим правоохоронним органам.

У Законі України «Про охоронну діяльність» [14], а саме в ст. 26, зазначено, що працівник охорони має право:

- під час здійснення пропускнуго режиму на об'єктах охорони проводити огляд речей, що знаходяться при фізичній особі, на транспортних засобах;

- вилучати речі й документи, що є знаряддями або предметами правопорушення;

- проводити перевірку документів, що засвідчують особу, дають право на вхід (вихід) осіб, внесення (винесення), ввіз (вивіз) майна, в'їзд (виїзд) транспортних засобів, і їхньої відповідності складу матеріальних цінностей, що переміщуються на об'єкти охорони (з об'єктів охорони);

- проводити відкрито кіно-, відео-, фотозйомку й звукозапис подій, що є допоміжним засобом запобігання протиправним діям і документування правопорушень.

Також, згідно із Законом України «Про боротьбу з тероризмом» [11], суб'єкти, що згідно зі ст. 8 закону проводять боротьбу з тероризмом, мають право здійснювати обмін інформацією стосовно підозрюваних осіб; згідно з п. 3 ст. 15, в районі проведення антитерористичної операції посадові особи, залучені до операції, мають право перевіряти в громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, а в разі відсутності документів – затримувати їх для встановлення особи. У п. 4 цієї ж статті зазначено, що посадові особи, залучені до операції, мають право здійс-

нювати в районі проведення антитерористичної операції особистий догляд громадян, огляд речей, що при них знаходяться, транспортних засобів і речей, які ними перевозяться.

У контексті законності важливо також відзначити один із видів профайлінгу, який нами окремо виділяється – етнічний профайлінг, де в такому випадку використання технології як методу запобігання протиправних дій передбачає і негативний аспект, що звертає увагу на законність деяких елементів технології, а саме визначення приналежності особи до етнічної групи й виділення цього в небезпечну ознаку. Тобто це така дія, що ґрунтується на фактичному або уявному членстві особи в групі, визначеній за расовою ознакою, кольором шкіри, етнічним чи національним походженням або релігією, без фактичних підстав чи обґрунтованої підозри, що призвело до не рівного поводження із цією особою або групою [12].

Водночас на сучасному етапі розвитку соціальних взаємозв'язків дії осіб, які за своєю суттю є такими, що завдають шкоди національним інтересам держави, не завжди мають зовнішні форми, які можна чітко зафіксувати. Мало того, існують ситуації, під час яких злочин неможливо виявити без втручання в особисте життя та здійснення досить глибокого вивчення всіх фактів особистого життя підозрюваного. Зокрема, мотиви тих чи інших дій, що завдають шкоди національній безпеці країни, не завжди криються виключно в меркантильних, особистих чи інших цілях. Наприклад, це може бути невірне сприйняття та оцінка ситуації в цілому, яка відбувалася у випадку з полковником Олегом Пеньковим, який намагався, передаючи секретні дані розвідці її Величності, діючи, фактично, всупереч інтересам власної країни й підриваючи її обороноздатність, вплинути на геополітичну ситуацію шляхом встановлення балансу інтересів і зупинення будь-яких воєнних конфліктів між СРСР і західним блоком держав (якщо держави рівні за своїм бойовим потенціалом, воєнні конфлікти трансформуються в дипломатичну суперечку). Тому, хоча в рамках чинного законодавства України присутні відповідні елементи профайлінгу,

але внаслідок роздробленості внутрішньої структури й загальної забюрократизованості щодо підстав їх застосування такі елементи, як складові частини загальної системи розслідування відповідних злочинів, малоефективні, не кажучи вже про їхній ефемерний превентивний характер як автономних засобів використання.

Наприклад, згадувані нами вище Закони України – «Про національну поліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», Кримінально-процесуальний кодекс – надають можливість відповідним підрозділам користуватись певними елементами технології профайлінгу й використовувати здобуті результати у подальшій превентивно-пенітенціарній площині з метою запобігання подальшим порушенням і протидії вже виявленим фактам порушення державної безпеки. Зокрема, йдеться про огляд, обшук (як особи, так і відповідного приміщення), проведення дізнання, допит, опитувальну бесіду, спостереження за особою з метою виявлення тих чи інших фактів.

Вказані елементи можливо розглянути як елементи профайлінгу, що проявляється в такому:

а) використовуються виключно зовнішні методики, а саме спостереження, обшук, огляд і дізнання;

б) відсутні специфічні для профайлінгу елементи, а саме зчитування емоцій і зовнішніх проявів внутрішнього психоментального стану особи під час дізнання та ведення допиту, опитувальної бесіди; не застосовується співвідношення конкретного профілю особи з інкримінованими такій особі діями та виявлення конкретних мотивів (конкретні дії є зовнішнім проявом або формою вираження відповідного психоемоційного стану особи, внаслідок чого типи злочинів прямо залежать від профілю особи, й у разі звинувачення особи в діянні, яке загрожує державній безпеці, а вона за своїм психотипом, якому притаманні специфічні психофізіологічні особливості, просто фізично не здатна на інкриміновані дії, саме розслідування в такому разі призведе до колізії, згідно з якою винна особа продовжить становити загрозу, оскільки замість неї покаранню буде помилково підданий невинний індивід);

в) найголовнішим фактором є саме статус профайлінгу, який не врегульовано на законодавчому рівні, а це означає, що ані сама технологія, ані тим більше результати її застосування не можуть бути використані як офіційні докази під час розслідування потенційних загроз державній безпеці.

Тут треба особливо наголосити, що під час профілювання робиться наголос саме на психосоматичних процесах, які неможливо обійти або підробити. Людина просто не в змозі контролювати певні процеси, як то мікровирази або, наприклад, тембр голосу в разі хвилювання. Фактично, спеціаліст, що здійснює профайлінг (далі – профайлер), лише завдяки звичайній бесіді й спостереженню може виявити тих осіб, які дійсно залучені в протиправних діях щодо державної безпеки, водночас як дії правоохоронних структур не дадуть відповідний результат навіть у разі наявності всіх санкцій.

Враховуючи все вищевикладене, на нашу думку, існує чітка необхідність розроблення відповідного законопроекту для його розгляду Верховною радою України з метою введення профілювання в правове поле України. Такий законопроект повинен мати чітку структуру, яка складалася б із п'яти відповідних розділів.

Першим є розділ, яким повинно бути визначено: що власне є профайлінгом; які типи профайлінгу можуть бути застосованими; виключний перелік методів профілювання; статус результатів профілювання, зокрема де саме подібні відомості можуть використовуватись як доказ.

Другим розділом повинно бути врегульовано питання статусу тих осіб, які можуть здійснювати офіційну діяльність із профілювання та навчальних закладів і програм навчання за вказаною спеціалізацією.

Третім розділом повинно бути врегульовано питання державного органу, який би:

а) контролював діяльність професійних профайлерів;

б) здійснював би розслідування та притягав до відповідальності винних.

Особливість тут полягає в тому, що співробітники вказаного вище державного органу не повинні бути залучені в профе-

сійній діяльності щодо профілювання третіх осіб, крім, власне, професійних профайлерів. Тобто бути профайлерами для профайлерів.

Четвертий розділ повинен стосуватись врегулювання правових колізій між положеннями відповідного чинного законодавства й вказаним законопроектом.

Останній, п'ятий, розділ повинен бути присвячений питанням економічно-кримінального профілювання осіб, а саме бути про тих, хто завдяки мімікрії отримує привілеї еліти. Проблема тут полягає в тому, що подібні особи досить часто захищені набагато більше, ніж представники вищих ешелонів влади, й немаловажним аспектом є необхідність позбавлення їх такого статусу стосовно осіб, що здійснюють професійний профайлінг у разі, якщо вплив таких осіб може мати серйозні наслідки для державної безпеки України.

Окремим проблемним питанням стає використання інтелектуальних систем відеоспостереження як засобу технічного профайлінгу, а саме зберігання та використання інформації. Таке питання актуально для громадян усіх країн світу, які поступово виявляються відкритими, незахищеними для новітніх технологій, – подібні сканери встановлюються в міжнародних аеропортах, вказану технологію використовує Facebook і більшість технологічних компаній.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи все вищевикладене, треба зазначити, що, незважаючи на значну ефективність профайлінгу, законодавче врегулювання такого напрямку досить складне, проте розв'язання питання з боку держави й права необхідне з багатьох причин.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (у редакції від 01 січня 2020 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.08.2020).
2. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII (у редакції від 15 березня 2020 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 08.08.2020).
3. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05 березня 1998 р. № 183/98-ВР (у редакції від 11 січня 2019 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 28 грудня 1960 р. № 2001-05 (у редакції від 26 січня 2011 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2001-05#Text>.
5. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 2001 р. № 2135-XII (у редакції від 03 липня 2020 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text>.
6. Горбачова Н.Г. Навчальна програма дисципліни: «Організація спостереження в охоронній діяльності». Київ : МАУП, 2005. URL: http://library.iapm.edu.ua/metod_disc/pdf/2244.pdf.
7. Військова розвідка : навчальний посібник / упорядники Д.В. Зайцев, А.П. Наконечний, С.О. Пахарев, І.О. Луценко ; за ред. В.Б. Добровольського. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2016. 335 с.
8. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI (у редакції від 13 серпня 2020 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.
9. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII (у редакції від 03 липня 2020 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
10. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20 листопада 2012 р. № 5492-VI (у редакції від 18 липня 2020 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17#Text>.
11. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV (в редакції від 03 липня 2020 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>.
12. Turenne M. Racial profiling: context and definitions. *505th Meeting of the Commission, held on June 10, 2005 under the resolution Com – 504-5.1.4.* 13 р.
13. Про державну охорону органів державної влади України та посадових

осіб : Закон України від 04 березня 1998 р. №160/98-ВР (у редакції від 03 липня 2020 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80#Text>.

14. Про охоронну діяльність : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4616-VI (у редакції від 03 липня 2020 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17#Text>.

Tykhonenko O. Problematics of profiling in the state security management

The article stated that profiling in the framework of state security is not regulated as a mandatory procedure in any legal act, except for internal instructions. The application of profiling from the standpoint of legal justification and principles of legality, use of special knowledge, skills and abilities carried out by one subject in relation to another, who are holders of legal rights and obligations, participants in legal relations, in the framework of state security and protection of national interests of Ukraine.

During the study of profiling from the standpoint and within the framework of public administration in the field of state security, the real state of legal regulation and use of methods and tools of profiling was determined, such as: interview, visual observation, document verification and identification of identifiers as dangerous, by an ethnic, religious and / or national group. Also, during the study of the real situation on the legal basis of profiling, it was identified certain issues, namely that profiling does not have a clearly defined concept, instrumental content in the context of national security and protection of national interests. It does not have a clear methodological and regulatory framework for regulating its implementation, use and storage of data obtained during profiling, which may violate the constitutional rights of citizens.

To address the above issues, in the context of public administration in the field of state security and protection of national interests, the author proposed one of the possible ways – to create a legal basis for the procedure of profiling potentially dangerous persons, namely the development and implementation of regulations "On profiling of persons, in the framework of state security and protection of national interests", which would define and regulate both the methodological component and the procedure of profiling of potentially dangerous or any other persons, obtaining, storing and using the obtained data.

Key words: *profiling, anthropogenic risk, threat, violator, detection of violator, signs-identifiers of threat.*

УДК 328.124(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.13>

І. Ю. Чайка

доктор філософських наук, доцент,
професор кафедри соціальної філософії та управління
Запорізького національного університету

Г. В. Дьомочка

аспірантка кафедри соціальної філософії та управління
Запорізького національного університету

ФЕНОМЕН ЛОБІЗМУ У СУЧАСНОМУ СВІТІ: ПРОБЛЕМА ЗАКОННОСТІ І ЕТИЧНОСТІ

Стаття присвячена розгляду феномену лобізму в сучасному світі в контексті проблеми законності й етичності. Розглядається можливість подолання корупції шляхом легалізації лобістської діяльності. Актуальність запропонованої теми визначається тим фактом, що Україна як держава має надзвичайно великий соціально-економічний потенціал і спирається у своєму розвитку на значні людські ресурси, що можуть стати підставою для ефективних трансформацій у всіх сферах суспільного життя, втім наша країна повсякчас демонструє відтворення невирішуваних проблем, характерних для транзиторних суспільств. Однією з провідних причин такого перебігу подій є наявність корупції як системного явища, що пронизує всі рівні соціальної системи сучасної України й робить перспективи прогресивного розвитку нашої держави невизначеними. Деякі дослідники вбачають розв'язання зазначеної проблеми в інституціоналізації, законодавчому регулюванні й контролі лобізму як специфічного виду діяльності, що полягає у впливі зацікавлених груп на ухвалення рішень владними структурами. У статті обґрунтовується, що легалізація лобізму в Україні не є панацеєю проти корупції. Лобізм як суспільно-політичний феномен відіграє достатньо суперечливу роль у функціонуванні сучасного соціуму. Не існує достатніх підстав вважати, що лобістська діяльність сприяє досягненню суспільного блага шляхом подолання корупції. Лобізм сприяє скоріш досягненню компромісу для всіх зацікавлених груп чи осіб або успіху найвпливовішого політичного актора шляхом нехтування інтересів інших учасників взаємодії. Ефект від залучення до лобістської діяльності громадських організацій та ініціативних груп громадян нівелюється завдяки можливим маніпуляціям, коли в певних суспільних групах формуються нав'язані потреби, реалізація яких сприятиме задоволенню інтересів ініціаторів лобіювання. Отже, розглядаючи лобізм у контексті співвідношення характеристик законності й етичності, можна говорити про те, що лобізм може реалізовуватися як законна, але неетична діяльність, що не є прийнятним способом подолання корупції, діяльності незаконної та неетичної. Законодавче ж врегулювання лобістської діяльності може розглядатися не як процес подолання корупції, а як спосіб її легалізації, аналогічний легалізації певних негативних суспільних явищ.

Ключові слова: лобістська діяльність, корупція, групи тиску, легалізація негативних суспільних явищ, протекціонізм.

Постановка проблеми. Україна як держава має надзвичайно великий соціально-економічний потенціал і спирається у своєму розвитку на значні людські ресурси, що можуть стати підставою для ефективних трансформацій у всіх сферах суспільного життя: від політичної системи

й до гуманістичних перетворень у царині ідеології та духовності. Втім, очевидний факт, що наша країна повсякчас демонструє відтворення нерозв'язуваних проблем, які характерні для транзиторних суспільств. Однією з провідних причин такого перебігу подій є наявність корупції як системного явища, що пронизує всі рівні соціальної системи сучасної Укра-

їни й робить перспективи прогресивного розвитку нашої держави невизначеними. Системний характер корупції в Україні обґрунтовується у звітах Transpersncy International Ukraine «Оцінювання національної системи доброчесності», звіті Групи держав проти корупції (GRECO), доповіді організації «Freedom House». У звіті Transpersncy International Ukraine «Оцінювання національної системи доброчесності» у 2011 році вказано: «Корупція залишається однією з ключових проблем, які перешкоджають економічному зростанню та розвитку України», а також «результатом цього стало фактичне підпорядкування держави й всієї системи регулювання суспільних відносин інтересам бізнес-еліт. Своєю чергою це підпорядкування стало однією з ключових причин поширення корупції на всіх рівнях управління, в тому числі й серед політичних інституцій» [7, с. 34]. Подібний підхід обґрунтовано й в доповіді Групи держав проти корупції (GRECO), яка містить твердження, що корупція в Україні є систематичним явищем, яке існує в усіх секторах і на всіх рівнях державного управління, в тому числі в правоохоронних органах, прокуратурі й судовій владі, а також у місцевій владі [5, с. 3–4]. У доповіді організації Freedom House зазначається, що «корупція є характерною рисою українських політичних, економічних і соціальних систем, хоча Євромайдан і продемонстрував готовність громадян докласти реальних зусиль, щоб побороти проблему» й що «політична й судова системи вважаються найкорумпованішими в країні» [13, с. 653].

Незважаючи на поширеність корупції на різних щаблях системи державного управління та місцевого самоврядування, чи не найнебезпечнішими є корупційні дії, що впливають на нормотворчу діяльність органів вищої законодавчої та виконавчої влади. Корупційна дія, реалізована на таких управлінських щаблях, тією чи іншою мірою буде неправомірною, а отже такою, за яку її виконавець може бути покараний. Водночас корупція на рівні вищої законодавчої та виконавчої влади сприяє деформації самої сутності нормативного акту, який перестає бути спря-

мованим на досягнення загального блага й сприяє реалізації інтересів корумпованих осіб чи груп.

Сучасна наука державного управління перебуває в процесі пошуку шляхів подолання згаданої проблеми. Один із варіантів дослідники вбачають в інституціоналізації, законодавчому регулюванні й контролі лобізму як специфічного виду діяльності, що полягає у впливі зацікавлених груп на ухвалення рішень владними структурами. Досвід світових держав дає ґрунт для аналізу феномену лобізму й потенційних корупційних ризиків, пов'язаних із його функціонуванням. Саме це створює підстави для наукових дискусій і визначає актуальність проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність лобізму в контексті його співвідношення з феноменом корупції досліджувалася в роботах О.А. Бурбело, С.О. Бурбело [1], Н.Г. Гнатенко [3], О.В. Гросфельд [4], О.М. Демідова, Л.О. Малишенко [9], А.Ю. Мохорова, О.М. Руденко [10], П.А. Толстих [11], А.В. Трофименко [12].

Загальною тенденцією наукових дискусій щодо співвідношення сутності феноменів лобізму й корупції є превалювання двох діаметрально протилежних підходів: або лобізм є різновидом корупційної діяльності й тому, очевидно, є незаконною, навіть злочинною діяльністю, або, зглядаючись на той факт, що в багатьох розвинених країнах лобізм є частиною політико-управлінських практик і законодавчо врегульований, лобістська діяльність вважається правомірною.

На нашу думку, можливе розв'язання цієї суперечності через аналіз феномену лобізму в контексті принципів етики.

Метою статті є аналіз співвідношення характеристик законності й етичності лобізму як суспільно-політичного феномену.

Виклад основного матеріалу. Якщо звернутися до історії інституціоналізації лобізму, очевидним стає той факт, що легалізація лобістської діяльності на батьківщині лобізму – в США – стала результатом вибору меншого зла. Ідея представницького правління ґрунтується на твердженні, що обрані посадовці надають

послуги людям, що живуть в їхніх округах або штатах. Впродовж 19-го й частини 20-го століть обрані слуги народу нерідко контролювалися приватними структурами, чия всемогутність і фінансові ресурси могли допомогти у виборчій компанії. Таким чином, у другій половині 19-го століття в США в період швидкої індустріалізації члени палати представників і сенатори прийняли безліч законопроектів, сприятливих для залізниць, сталеливарних, нафтових компаній. Ці закони нерідко суперечили суспільним інтересам. Вимога громадськості приборкати надмірний вплив груп тиску привела до ухвалення в 1946 р. у США Закону про федеральне регулювання лобіювання (Federal Regulation of Lobbying Act). Закон вимагає від лобістів реєструватися та звітувати про свої доходи й витрати. Групи, які вони представляють, повинні показувати аналогічну звітність. В основі закону лежить припущення, що лобісти не можуть зробити багато шкоди, якщо відомості про їхню активність публікуються. Лобіювання іноді заохочується самою процедурою законотворчості. Так, у Великобританії зацікавлені групи заохочуються до обговорення після видання Парламентом «зеленого документа» (green paper) – дискусійного документа, що передуює випуску законопроектів. За наслідками дискусії видається «білий документ» (white paper), що містить реакцію на зелений документ і виступає основою для законопроектів. Багато організацій мають постійних представників із відносин із парламентаріями або державою. «М'яке лобіювання» допомагає парламентарію виявити зв'язок інтересів свого електорату із законопроектами, що проходять через парламент, і визначити свою позицію з нього.

Число лобістів, зареєстрованих Сенатом США, складало в 1990 р. понад 33 тис., збільшившись з 1976 р. більш ніж у 10 разів. Лобіювання перетворилося на великий бізнес, витрати на зусилля лобістів в ареалі Вашингтона складають понад 100 мільйонів доларів на рік.

Найефективніше лобіювання в США ведеться великими асоціаціями, що представляють окремі галузі, торгові сфери, професійні й інші інтереси. Типові асоціації загальнонаціонального масштабу мають

центри на рівнях федеральному, штату й місцевому. Вони здатні оперувати на кожному із цих рівнів державного управління. Прикладами таких асоціацій є Національна Асоціація Виробників (National Association of Manufacturers), Національна Асоціація Ріелторів (National Association of Realtors), Американська Медична Асоціація (American Medical Association), Американський інститут бензину (American Petroleum Institute) [6, с. 246].

Існує думка, що необхідність лобіювання зумовлена неминучістю відмінності думок зі всіх можливих питань життя суспільства. Відмінності можливі за різними критеріями – партійним, територіальним, галузевим. Ефект розбіжності може бути збалансований спеціальним механізмом [6, с. 257]. Проте, на нашу думку, результатом подібної взаємодії частіше за все стає або компроміс, коли частково задовольняються інтереси всіх зацікавлених груп чи осіб, або перемога впливовішого політичного актора сприяє нехтуванню інтересів інших учасників взаємодії. Тобто ідея суспільного блага як основи концепції соціальної держави не реалізується.

Наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття спроби розв'язати зазначену вище суперечність привели до виникнення в США практики лобіювання групами громадян. Групи громадян – наймолодший рух у лобіюванні, вони представляють інтереси різних сегментів широкої громадськості. Ними відстоюються питання охорони навколишнього середовища, цінового контролю для нафти й газу, інтереси споживачів. Втім, формування такого позитивного явища, що може бути витлумачене в тому числі і як прояв прямої демократії, залучення громадян до безпосереднього процесу прийняття політичних рішень, було дискредитоване появою кампаній широкомасштабного лобіювання «біля коріння трави» (grass roots lobbying) [6, с. 260]. Прикладом такого методу була кампанія 1983 р. у США. Банки й асоціації акумулювали та позик організували громадськість на звернення до сенаторів і конгресменів із тим, щоб скасувати закон, який вимагав від цих установ утримувати податок на сплату відсотків за внесками на користь федерального уряду. Основу дієвості grass roots lobbying складає широкомасштаб-

ний, масований і концентрований удар – десятки тисяч людей одночасно, протягом декількох годин / днів, засипають парламентаріїв листами, повідомленнями через Інтернет, телефонними дзвінками. Усі повідомлення – на одну й ту ж тему, схожого змісту й спрямовані на розв'язання однієї проблеми. По суті, grass roots lobbying може використовуватися як елемент маніпуляції суспільною думкою, коли ініціатори кампанії сприяють формуванню в певних суспільних груп нав'язаних потреб, реалізація яких сприятиме задоволенню інтересів ініціаторів лобіювання.

Отже, уявляється, що набуття лобістськими організаціями легального статусу приводить лише до детінізації діяльності зацікавлених груп та осіб, але не сприяє набуттю лобізмом статусу етичної діяльності.

Саме тому, розглядаючи перспективи легалізації лобізму в Україні, не варто вважати його панацеєю проти корупції, оскільки законна й неетична діяльність у такому випадку постає як альтернатива діяльності незаконної та неетичної.

Відповідно до позицій експертів, український закон про лобізм має містити чіткий перелік процедур, видів діяльності й осіб, які можуть цим займатися [8]. Існує думка, що «в корупції ти лобіюєш для себе, а в лобіюванні ти лобіюєш для галузі» [2]. Однак навіть за цих умов ще однією небезпекою може стати перетворення лобізму на інститут протекціонізму. У таких умовах лобісти дбатимуть про добробут окремих промислових груп, оскільки відстоювати інтереси галузі й суспільства їм буде економічно не вигідно. Такого роду лобіювання сприяє отриманню преференцій лише для певних структур, що дістануть економічні переваги, формуючи недобросовісну конкуренцію.

Можна дійти висновку, що законодавче врегулювання лобістської діяльності може розглядатися не як процес подолання корупції, а як спосіб її легалізації, аналогічний легалізації таких негативних суспільних явищ, як, наприклад, гральний бізнес чи проституція.

Висновки і пропозиції. Таким чином, лобізм як суспільно-політичний феномен відіграє достатньо суперечливу роль у функціонуванні сучасного соціуму. Не існує достатніх підстав вважати, що

лобістська діяльність сприяє досягненню суспільного блага шляхом подолання корупції. Лобізм сприяє скоріше досягненню компромісу для всіх зацікавлених груп чи осіб або успіху найвпливовішого політичного актора шляхом нівелювання інтересів інших учасників взаємодії. Ефект від залучення до лобістської діяльності громадських організацій та ініціативних груп громадян нівелюється завдяки можливостям маніпуляцій, коли в певних суспільних груп формуються нав'язані потреби, реалізація яких сприятиме задоволенню інтересів ініціаторів лобіювання. Отже, розглядаючи лобізм у контексті співвідношення характеристик законності й етичності, можна говорити про те, що лобізм може реалізовуватися як законна, але неетична діяльність, що не є прийнятним способом подолання корупції, діяльності незаконної та неетичної. Законодавче ж врегулювання лобістської діяльності може розглядатися не як процес подолання корупції, а як спосіб її легалізації, аналогічний легалізації певних негативних суспільних явищ. Перспективи подальших розвідок вбачаємо в пошуку можливостей подолання негативних наслідків лобістської діяльності.

Список використаної літератури:

1. Бурбело О.А., Бурбело С.О. Лобізм в сучасній Україні. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2017. № 10 (240). С. 24–29.
2. В Украине никогда не было грани между лоббизмом и коррупцией. URL: http://newsradio.com.ua/rus/2013_03_28/V-Ukraine-nikогда-ne-bilograni-mezhdu-lobbizmomi-korruptsiej-jekspert (дата звернення: 09.09.2020).
3. Гнатенко Н.Г. Особливості сучасного етапу законодавчого пошуку засад боротьби з корупцією та регулювання лобістської діяльності. *Вісник Національної академії державного управління. Політологія і право*. 2009. № 3. С. 216–224.
4. Гросфельд О.В. Формування цивілізованої моделі лобіювання в Україні. *Грані*. 2009. № 1. С. 136–139.
5. Група держав проти корупції. *Спільні Перший і Другий раунди оцінювання* : Звіт про виконання рекомендацій Україною, затверджених Групою держав проти корупції на своєму 2-ому пленарному

- засіданні, 19–23 березня 2007 р., м. Страсбург. URL: https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/zvity/1.1.pdf (дата звернення: 09.09.2020).
6. Китчен Ф. Паблик рилейшнз: принципы и практика. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 445 с.
 7. Ковриженко Д.С., Котляр Д.М., Хмара О.О. Оцінювання національної системи доброчесності. Україна. Київ : ТОВ «Агентство «Україна», 2011. 224 с.
 8. Лянной И.А. Совет да лоббизм. *Институт професійного лобіювання та адвокати* : вебсайт. URL: <http://lobbying.in.ua/content/sovet-da-lobbizm> (дата звернення: 09.09.2020).
 9. Малишенко Л.О. Специфіка лобіювання в сучасній Україні. *Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого : збірник наукових праць. Серія «Філософія, філософія права, політологія, соціологія»*. 2012. № 2. С. 260–268.
 10. Руденко О.М. Лобіювання – політична корупція чи суспільний компроміс. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 2 (45). С. 77–83.
 11. Толстых П.А. Лоббизм как коррупционная технология. *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. 2012. № 6 (20) : в 2-х ч. Ч. II. С. 205–214.
 12. Трофименко А.В. Проблеми інституціоналізації лобізму в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Історія. Політологія»*. 2014. Вип. 11. С. 203–212.
 13. Freedom on the world 2014 (Нації на перехідному етапі 2014 р.) / ed. A. Puddington. *Freedom House* : web-site. URL: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Freedom_in_the_World_2014_complete_book.pdf (дата звернення: 09.09.2020).
-

Chajka I., D'omochka H. The phenomenon of lobbying in the modern world: the problem of legality and ethics

The article is devoted to the phenomenon of lobbying in the modern world in the context of legality and ethics problems. The possibility of overcoming corruption by legalizing lobbying is being considered. The relevance of the proposed topic is determined by the fact that Ukraine, as a state, has an extremely large socio-economic potential and relies on significant human resources, which can be the basis for effective transformation in all spheres of public life, but our country always demonstrates the reproduction of unresolved problems that are characteristic of transitional societies. One of the leading reasons for this course of events is the presence of corruption as a systemic phenomenon that permeates all levels of the social system of modern Ukraine and makes the prospects for progressive development of our state uncertain. Some researchers see the solution to this problem in the institutionalization, legal regulation and control of lobbying, as a specific type of activity, which is the influence of stakeholders on decision-making by government agencies. The article argues that the legalization of lobbying in Ukraine is not a panacea for corruption. Lobbying as a socio-political phenomenon plays a rather controversial role in the functioning of modern society. There is insufficient reason to believe that lobbying contributes to the public good by combating corruption. Lobbying is more likely to reach a compromise for all stakeholders or individuals, or the success of the most influential political actor by neglecting the interests of other participants in the interaction. The effect of involving public organizations and initiative groups of citizens in lobbying is offset by possible manipulations, when certain social groups form imposed needs, the implementation of which will help meet the interests of lobbying initiators. Thus, considering lobbying in the context of the relationship between the characteristics of legality and ethics, we can say that lobbying can be implemented as a legitimate but unethical activity, which is not an acceptable way to combat corruption, illegal and unethical activities. Legislative regulation of lobbying can be seen not as a process of overcoming corruption, but as a way to legalize it, similar to the legalization of certain negative social factors.

Key words: *essence of lobbying, corruption, pressure groups, legalization of negative social phenomena, protectionism.*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.14>

О. С. Гулевич

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентіві України

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

У статті проаналізовано механізми публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції в Україні. Автором визначено загальні фактори, які впливають на процеси нелегальної міграції в Україні. Виокремлено шляхи вдосконалення механізмів публічного управління в сфері протидії нелегальній міграції. Доведено, що за сучасних умов державотворення механізми публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції запроваджуються з метою запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків, боротьби зі злочинністю, пов'язаною з нелегальною міграцією, забезпечення своєчасного виявлення осіб, які незаконно перебувають на території України, належного їх тимчасового утримання та сприяння добровільному поверненню нелегальних мігрантів до держав їхнього походження у співробітництві з міжнародними та громадськими організаціями, що працюють у сфері міграції. Визначено й охарактеризовано функції системи публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції в Україні, в тому числі: прогнозування і виявлення загроз та небезпек неконтрольованих міграційних процесів, які можуть стати причиною незаконної міграції; контроль за незаконною міграцією; розробка і прийняття комплексу оперативних, тактичних і стратегічних заходів для управління загрозами і небезпеками в цій сфері; створення і підтримання готовності сил протидіяти нелегальній міграції; участь у забезпеченні загальнодержавної і регіональної протидії нелегальній міграції відповідно до міжнародних договорів, ратифікованих Україною. Автором зроблено висновок, що державна міграційна політика України повинна бути спрямована не тільки на забезпечення національної безпеки та прозорості державних кордонів, регулювання потоку нелегальних мігрантів і боротьбу з ними, роботу з українськими іммігрантами, вона також повинна відповідати принципам сучасного демократичного суспільства, а саме принципам захисту і поваги прав людини.

Ключові слова: публічне управління, механізми публічного управління, органи державної влади, нелегальна міграція, протидія нелегальній міграції.

Постановка проблеми. Сучасні вимоги до побудови суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової та безпечної України ставлять на порядок денний питання вдосконалення системи публічного управління міграційними процесами, створення умов для сталого демографічного та соціально-економічного розвитку держави, підвищення рівня

національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів і усунення їх наслідків, забезпечення ефективної реалізації міграційної політики в Україні.

В останні десятиліття географічна і геополітична позиція України, розташована на перетині «між Сходом і Заходом», стала активно використовуватися як незаконна частина міжнародної міграції з метою використання її території, а також мож-

ливістю легалізуватися в Україні на невідзначений термін, через зловживання процедурою надання статусу біженця. Таким чином, молдавани, грузини, росіяни і чеченці намагаються використати Україну як транзитну країну для міграції, намагаючись знайти нові способи незаконного перетину державного кордону України. Велике значення в цьому аспекті має наукове обґрунтування механізмів публічного управління, теоретичні розробки щодо підвищення ефективності цих механізмів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розвиток теоретичного та практичного обґрунтування механізмів публічного управління зробили О. Амосов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Говоруха, О. Дацій, І. Драган, Т. Іванова, В. Князєв, В. Корженко, О. Коротич, М. Круглов, О. Лебединська, Н. Мельтюхова, А. Медвідь, П. Надолішній, Р. Рудніцька, В. Рижих, О. Сидорчук, О. Стельмах, А. Семенченко, Г. Ситник, А. Сіцинський, Ю. Тихоміров, О. Федорчак, Л. Юзьков та інші.

Аналіз теоретичних і прикладних аспектів формування та реалізації публічної міграційної політики у сфері протидії нелегальній міграції висвітлюється в працях О. Бандурки, Ю. Бузицького, І. Березовського, А. Бабенка, С. Бритченко, О. Войцехівського, В. Іващенко, В. Коваленка, В. Кривенка, О. Кузьменка, О. Джужи, Ю. Кравченка, І. Мусієнка, А. Мозоля, О. Малиновської, Г. Надьон, А. Черняка, С. Чехович, Т. Назарова, В. Новіка, А. Орлеан, С. Пирожкова, О. Піскуна, І. Прибиткової, М. Погорецького, І. Пшеничного, С. Ратушного, Ю. Римаренка, Є. Скулиша, М. Сіцинської, В. Тація, В. Трощинського, В. Шаповал, В. Шақун, М. Шульги та інших.

Метою статті є аналіз механізмів публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції та визначення шляхів їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу.

Не применшуючи значущості наукової спадщини вищезазначених вчених, слід сказати, що сьогодні у вітчизняній науці публічного управління немає всебічного наукового дослідження механізмів публічного управління в сфері протидії нелегальній міграції.

Стратегічні підходи до процесу реформування системи публічного управління міграційними процесами та створення ефективних механізмів протидії нелегальній міграції закріплені в Законі України «Про національну безпеку України», спрямованому на забезпечення прав і свобод громадян, ефективного контролю за міграційними процесами, боротьбу з нелегальною міграцією, захист національного ринку праці [3].

З огляду на стратегічну важливість протидії нелегальній міграції, є нагальна потреба у проведенні фундаментальних досліджень, спрямованих на реалізацію основних напрямів державної міграційної політики в сфері протидії незаконній міграції, як-от: запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів; боротьба зі злочинністю, пов'язаною з нелегальною міграцією; сприяння добровільному поверненню нелегальних мігрантів до країн їхнього походження у співпраці з міжнародними та громадськими організаціями, що працюють у сфері міграції [8].

За сучасних умов державотворення механізми публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції запроваджуються з метою запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їх наслідків, боротьби зі злочинністю, пов'язаною з нелегальною міграцією, забезпечення своєчасного виявлення осіб, які незаконно перебувають на території України, належного їх тимчасового утримання та сприяння добровільному поверненню нелегальних мігрантів до держав їхнього походження у співробітництві з міжнародними та громадськими організаціями, що працюють у сфері міграції.

Наша країна є частиною Центрального маршруту – одного з п'яти основних шляхів нелегальної міграції, провідних з усього світу, в країни Європейського Союзу, які визначені експертами з Центру інформації та обміну перетину кордонів і міграції в ЄС (CIREFI). Цей маршрут використовується громадянами Далекого і Середнього Сходу, Південно-Східної Азії, СНД, проходить через Російську Федерацію, Україну, Польщу, Словаччину до країн Західної Європи. На думку європейських незалежних експертів, сьогодні цей

маршрут нелегальної міграції не є найнебезпечнішим для Європи, але наявність цього маршруту завдає негативні наслідки для України [4].

На думку експертів Європейського агентства з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав – членів ЄС (FRONTEX), міграційна ситуація на українському кордоні не рахується загрозливо і вважається стабільною і контрольованою. Таким чином, на кордоні з Україною було затримано лише дві десяті відсотка (0,2%) від загального числа незаконних мігрантів, які були знайдені на всіх зовнішніх кордонах ЄС (278 тисяч чоловік). Загалом 607 мігрантів були затримані на кордоні України з ЄС в 2016 році, в тому числі: 439 були затримані СТС; 168 – затримані прикордонниками сусідніх держав [2].

Одним з основних факторів, що впливають на рівень незаконної міграції, є зростання пасажиропотоку в країнах ЄС, в тому числі на кордоні з Україною. Так, у січні-травні 2016 року на кордоні України з країнами ЄС пасажиропотік збільшився на 16% (12,1 млн осіб були упущені). Протягом багатьох століть геополітичне становище України визначало історичні, культурні, духовні та політичні особливості його розвитку. Поряд з легальною міграцією за останні 27 років незалежності України незаконна міграція стала досить поширеним явищем, стаючи більш організованою. Поступово, як один з найбільш прибуткових видів злочинної діяльності, незаконна міграція потрапляє під контроль організованих злочинних структур [2].

В останні десятиліття географічне положення України стало активно використовуватися в цілях нелегальної міграції, транспортування мігрантів і торгівлі людьми. У той же час Україна відіграє важливу роль у припиненні потоку нелегальної міграції зі Сходу на країни Центральної і Західної Європи. Суб'єктами нелегальної міграції через територію України є населення країн СНД і Азії, зокрема, молдаване, грузини і російські чеченці, які намагаються використати Україну як транзитну країну для міграції, намагаючись знайти нові способи незаконного перетину українського кордону.

За останні п'ять років спостерігається зниження рівня нелегальної міграції на східноєвропейському маршруті, що проходить через територію України, Російської Федерації, Республіки Білорусь та Республіки Молдова. Зокрема, в 2016 році він зафіксував 0,5% випадків загальної кількості порушень зовнішніх кордонів ЄС. За даними Державної прикордонної служби України, у 2016 році кількість громадян пострадянського простору, затриманих за незаконний перетин кордону, становила 65% від загального числа незаконних мігрантів. У трійку країн входять 217 осіб з Молдови, 111 з Грузії, 56 – з Чеченської Республіки. У 2017 році число тільки зареєстрованих незаконних мігрантів, які є громадянами Молдови, досягло 740.

Так, за даними Міжнародної організації з міграції (МОМ), мігранти, які прибувають в Україну з Латинської Америки, складають 2% від загального числа нелегальних мігрантів, з колишніх республік СРСР – 13%, Близького і Середнього Сходу – 18%, Північно-Східної Азії – 19% Афганістану – 21%, Африки – 30% (в основному з Сомалі, Заїру, Анголи, Конго, Сьєрра-Леоне). Серед мігрантів з колишнього Радянського Союзу близько 41% були вірменами, 48% – мігрантами з Чечено-Інгушетії, 13% були грузинами. Серед тих, хто прибув в Україну з порушенням встановленого порядку, були також люди, які вчинили злочини та інші правопорушення. Таким чином, у деяких регіонах України спостерігається концентрація представників певних етнічних злочинних груп і національних груп (китайців, в'єтнамців, країн регіону Кавказу та інших), діяльність яких пов'язана з торговим бізнесом, відносинами з використанням землі, різними видами кримінальних злочинів, включаючи поширення наркотиків [2].

Масштаби і організація цього небезпечного явища підтверджуються тим фактом, що тільки в першому кварталі 2017 року органи внутрішніх справ України заблокували 12 каналів нелегальної міграції, викрили 32 організатора і 36 прихильників незаконного перебування іноземців у нашій країні і притягнуті до кримінальної відповідальності [9].

Загальними факторами, які впливають на процеси нелегальної міграції в Україні, відмічаються:

- загострення соціально-політичної ситуації у ряді країн Азії та Близького Сходу, насамперед у Афганістані та Сирії;
- високий міграційний потенціал України за рахунок іноземців, які раніше легально прибули в Україну;
- складна воєнно-політичної обстановка в південно-східному регіоні України;
- розгалужена пособницька база, як серед мешканців прикордоння, так і серед представників іноземних діаспор в Україні;
- транскордонний характер протиправної діяльності, пов'язаної з незаконним переправленням мігрантів, та збереження її високої прибутковості;
- недосконалість системи міграційного контролю в Україні та міграційного законодавства, що створює передумови до зловживань незаконними мігрантами легальним в'їздом в Україну, тимчасовою легалізацією на її території та процедурою отримання статусу біженця;
- особливості міграційного законодавства ряду європейських країн, зокрема з питань надання притулку.

Таким чином, Україна вже стикнулася з ситуацією реальної загрози національній безпеці України, пов'язаної з нелегальною міграцією. Отже, можна визначити основні проблеми системи публічного управління в сфері протидії нелегальній міграції:

- недосконалість національного законодавства, що регулює питання міграційної політики та протидії нелегальній міграції;
- відсутність єдиної державної стратегії у сфері протидії нелегальній міграції;
- недостатній рівень захисту населення країни і державного кордону;
- відсутність угод про реадмісію з країнами, які постачають нелегальних мігрантів;
- недостатній рівень координації та взаємодії між органами виконавчої влади всіх рівнів, до компетенції яких входять функції, пов'язані з протидією незаконній міграції;
- незадовільний стан системи навчання боротьбі зі злочинністю, пов'язаною з незаконною міграцією;
- недостатній рівень підтримки інформаційних технологій у сфері протидії нелегальній міграції;

- низький рівень відповідальності окремих осіб за участь у нелегальній міграції;
- відсутність наукової та освітньої підтримки в сфері протидії нелегальній міграції;
- недостатнє фінансування.

Ці проблеми мають глибокий характер і потребують вдосконалення механізмів публічного управління в сфері протидії нелегальній міграції.

Також слід визначити функції системи публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції в Україні, в тому числі:

- прогнозування і виявлення загроз та небезпек неконтрольованих міграційних процесів, які можуть стати причиною незаконної міграції;
- контроль за незаконною міграцією;
- розробка і прийняття комплексу оперативних, тактичних і стратегічних заходів для управління загрозами і небезпеками в цій сфері;
- створення і підтримання готовності сил протидіяти нелегальній міграції;
- участь у забезпеченні загальнодержавної і регіональної протидії нелегальній міграції відповідно до міжнародних договорів, ратифікованих Україною.

Вдосконалення механізмів публічного управління у сфері протидії нелегальній міграції дасть змогу змінити негативну тенденцію поширення потоку нелегальних мігрантів через необлаштовані державні кордони України з Російською Федерацією та Білоруссю, скоротити кількість нелегальних мігрантів, які незаконно перебувають на території України, зменшити соціальні та економічні збитки від цього негативного явища та покращити інвестиційний клімат та довіру міжнародної спільноти до України як демократичної, правової, соціальної держави [1].

Висновки і пропозиції. Підводячи підсумок вищевикладеного, зазначимо, що важливою умовою реалізації основних функцій системи публічного управління в сфері протидії нелегальній міграції є розподіл повноважень між основними суб'єктами системи, їх взаємодія в процесі протидії нелегальній міграції. Основним завданням суб'єктів у сфері протидії нелегальній міграції є управління ризиками та загрозами в цій сфері. Виконання цього завдання забезпечує функціонування

інституційних, економічних, політичних, правових, соціальних, захисних, організаційних, дипломатичних та інших механізмів, які створюють систему публічного управління в сфері протидії нелегальній міграції.

Державна міграційна політика України повинна бути спрямована не тільки на забезпечення національної безпеки та прозорості державних кордонів, регулювання потоку нелегальних мігрантів і боротьбу з ними, роботу з українськими іммігрантами, вона також повинна відповідати принципам сучасного демократичного суспільства, а саме принципам захисту і поваги прав людини.

Список використаної літератури:

1. Відлер О.М. Теоретичні підходи до визначення поняття механізми державного управління у сфері протидії нелегальній міграції. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 3. С. 87–90.
2. Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів країн-членів. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Frontex>.
3. Закон України «Про національну безпеку України». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T182469.html.
4. Міжнародна організація з міграції Агентство ООН з питань міграції. URL: <http://www.iom.org.ua/ua>.
5. Оліфер В.І. Імміграційний контроль: підходи до вивчення / В.І. Оліфер, В.О. Жук, С.О. Мосьондз. *Наук. вісн. НАВСУ*. 2004. № 2. С. 22–27.
6. Парахонський Б.О. Зовнішня політика України в умовах кризи міжнародного безпекового середовища : аналіт. доп. / Б.О. Парахонський, Г.М. Яворська. Київ : НІСД, 2015. 100 с.
7. Плешко В.К. Регіональні аспекти державного управління прикордонною безпекою: україно-молдовський кордон. *Держ. упр.: удосконалення та розвиток*. 2011. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/>.
8. Сіцінська М.В., Відлер О.М. Науково-теоретичні та правові основи розробки проекту Національної стратегії протидії нелегальній міграції. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 4. С. 86–88.
9. Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб. URL: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article%3Bjsessionid=42D0E40CA231CA4522919B0B62C623F2.app2?art_id=172724&cat_id=36392.

Hulievych O. Mechanisms of public administration in the field of counteraction of illegal migration

The article analyzes the mechanisms of public administration in the field of combating illegal migration in Ukraine. The author identifies general factors that influence the processes of illegal migration in Ukraine. Ways to improve the mechanisms of public administration in the field of combating illegal migration are identified. It is proved that under modern conditions of state formation mechanisms of public administration in the field of combating illegal migration are introduced in order to prevent uncontrolled migration processes and eliminate their consequences, combat crime related to illegal migration, ensure timely detection of persons illegally staying in Ukraine, their proper temporary detention and the facilitation of the voluntary return of illegal migrants to their countries of origin in cooperation with international and non-governmental organizations working in the field of migration. The functions of the public administration system in the field of combating illegal migration in Ukraine are defined and characterized, including: forecasting and identifying threats and dangers of uncontrolled migration processes that may cause illegal migration; control over illegal migration; development and adoption of a set of operational, tactical and strategic measures to manage threats and dangers in this area; creating and maintaining the readiness of forces to combat illegal migration; participation in ensuring national and regional counteraction to illegal migration in accordance with international treaties ratified by Ukraine. The author concludes that the state migration policy of Ukraine should be aimed not only at ensuring national security and transparency of state borders, regulating the flow of illegal migrants and combating them, working with Ukrainian immigrants, it should also comply with the principles of modern democratic society. and respect for human rights.

Key words: public administration, mechanisms of public administration, public authorities, illegal migration, countering illegal migration.

УДК 351.862.211.7

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.15>

О. М. Ігнат'єв

аспірант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МОНІТОРИНГОМ СТАНУ ПОТЕНЦІЙНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ОБ'ЄКТІВ

У роботі проведено оцінку можливостей організаційного механізму забезпечення державного управління моніторингом стану потенційно небезпечних об'єктів (ПНО) з метою зменшення ризиків виникнення НС техногенного характеру. Визначені напрями поліпшення підходів і методів державного регулювання в цій сфері з урахуванням сучасних вимог і умов. Виділено організаційний механізм забезпечення державного управління моніторингом стану ПНО. Зокрема, це Державний реєстр ПНО, який створювався як складник забезпечуючої підсистеми Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій (УІАС НС). Виокремлено підходи у розробленні єдиної методології збору, накопичення і передачі моніторингової інформації з метою оцінки стану ПНО. Окреслено особливості розвитку загальнодержавного моніторингу як єдиної системи. Підкреслено, що у поєднанні з геоінформаційними системами Державний реєстр ПНО дозволить створювати карти ризику техногенної небезпеки для усіх регіонів держави. Визначено напрями розробки і реалізації ефективної державної політики в сфері моніторингу стану ПНО, спрямованої на послідовне зниження ризику аварій та мінімізації наслідків цих аварій, а саме створення та розвиток Єдиної автоматизованої системи моніторингу, яка є тим фундаментом, без чіткого функціонування якого неможливе якісне функціонування всієї Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ). Враховано, що управління моніторингом стану ПНО може бути ефективним лише в разі наявності достовірної та систематичної інформації про його поточний стан. Вказано на те, що сьогодні в Україні діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування характеризується або повною відсутністю, або недостатнім рівнем застосування новітніх механізмів та технологій збирання та обробки інформації про стан ПНО, що пов'язано з незадовільним фінансово-матеріальним забезпеченням, кадровою проблемою тощо.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, єдина автоматизована система моніторингу, геоінформаційні системи, карти ризику, цивільний захист.

Постановка проблеми. Кодексом цивільного захисту України визначено необхідність проведення постійного моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій (НС) з метою їх попередження. Проте «де-юре» загальнодержавну систему моніторингу джерел НС та їх прогнозування у державі все ще не створено. Територіальні і функціональні підсистеми Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ) не забезпечують належного щоденного збирання, оброблення, передавання та аналізування інформації про ймовірність виникнення НС техногенного та природного характеру, відпрацю-

вання запобіжних заходів та пропозицій щодо їх проведення.

Для України поки що залишається проблемою повна інтеграція суб'єктів такого загальнодержавного моніторингу в єдину систему, розроблення єдиної методології збору, накопичення і передачі моніторингової інформації.

Аналіз сучасного стану мережі моніторингу потенційно небезпечних об'єктів (ПНО) показав необхідність вдосконалення систем моніторингу. Це зумовлено насамперед значним збільшенням імовірності виникнення НС на ПНО внаслідок зношеності виробничих фондів, а також значною насиченістю промисловими об'єктами регіонів країни. З огляду на той

факт, що Україна де-факто знаходиться в стані війни, не знімається з порядку денного і можливість проведення терористичних актів на ПНО з метою дестабілізації військово-політичної ситуації в окремих регіонах країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Створенню сучасної системи моніторингу як вирішенню актуальної державної та наукової задачі приділяли увагу відомі вчені і практики П.П. Кропотов, В.В. Бегун, В.Ф. Гречанінов [1; 2]. Дослідженню теоретичних засад механізму державного управління системою цивільного захисту в умовах виникнення НС присвятили свої публікації такі вчені, як В.А. Андронов, С.М. Домбровська, О.М. Семків [3], С.Я. Кравців, О.М. Соболев, А.Г. Коссе [4].

Однак чимало питань стосовно визначення змісту та складників механізму державного управління моніторингом стану ПНО залишаються недостатньо дослідженими.

Мета статті. Приймаючи до уваги обґрунтовану актуальність теми дослідження, метою роботи є зменшення ризиків виникнення НС техногенного характеру шляхом оцінки можливостей організаційного механізму забезпечення державного управління моніторингом стану ПНО та визначення напрямів поліпшення підходів і методів державного регулювання в цій сфері з урахуванням сучасних вимог і умов.

Для досягнення поставленої мети у роботі необхідно вирішити такі завдання:

- охарактеризувати організаційний механізм забезпечення державного управління моніторингом стану ПНО;

- виокремити підходи у розробленні єдиної методології збору, накопичення

і передачі моніторингової інформації з метою оцінки стану ПНО;

- окреслити особливості розвитку загальнодержавного моніторингу як єдиної системи;

- визначити напрями розробки і реалізації ефективної державної політики в сфері моніторингу стану ПНО, спрямованої на послідовне зниження ризику аварій та мінімізації наслідків цих аварій.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється ЄДСЦЗ, яка на цей час складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок. ЄДСЦЗ можливо розглядати як сукупність органів управління, сил та засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади, на які покладється реалізація державної політики у сфері цивільного захисту. Держава як гарант цього права на захист життя і здоров'я громадян від наслідків НС створює і розвиває ЄДСЦЗ [5].

ЄДСЦЗ населення і територій створена з метою реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення безпеки та захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей, довкілля від негативних наслідків НС у мирний час та особливий період, подолання наслідків НС. До ЄДСЦЗ входять територіальні і функціональні підсистеми (рис. 1). Територіальні підсистеми створюються в областях та містах Києві, функціональні – в міністерствах і відомствах.

Кожна підсистема має чотири рівні: загальнодержавний, регіональний, місцевий та об'єктовий. До складу підсистеми належать органи управління, сили



Рис. 1. Принципова побудова Єдиної державної системи цивільного захисту [6]

і засоби, резерви матеріальних та фінансових ресурсів, системи зв'язку, оповіщення та інформаційного забезпечення.

Загальне керівництво ЄДСЦЗ здійснює Кабінет міністрів України. Начальником ЦЗ України є Прем'єр-міністр України. Безпосереднє керівництво діяльністю ЄДСЦЗ покладається на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань ЦЗ – Державну службу цивільного захисту (ДСЦЗ). Керівник цього органу є заступником начальника ЦЗ України.

Керівництво територіальними підсистемами ЄДСЦЗ здійснюють органи виконавчої влади в областях та місті Києві. Начальниками територіальних підсистем ЄДСЦЗ є голови держадміністрацій, а їх заступниками – керівники територіальних органів ДСЦЗ.

Відповідно до законодавства керівництво підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності і підпорядкування забезпечує своїх працівників засобами індивідуального та колективного захисту, місцем у захисних спорудах, організовує евакуаційні заходи, створює

сили для ліквідації наслідків НС та забезпечує їх готовність, виконує інші заходи з ЦЗ і несе пов'язані з цим матеріальні та фінансові витрати. Власники ПНО відповідають також за оповіщення і захист населення, що проживає в зонах можливого ураження від наслідків аварій на цих об'єктах.

Начальником ЦЗ об'єкта є керівник об'єкта. Він відповідає за організацію і стан ЦЗ об'єкта, керує діями органів і сил ЦЗ під час проведення рятувальних робіт на ньому. Заступники начальника ЦЗ об'єкта допомагають йому з питань евакуації, матеріально-технічного постачання, інженерно-технічного забезпечення тощо.

Найбільш проблемним з погляду організації та забезпечення у сфері запобігання та ліквідації наслідків НС є первинний владний рівень в населених пунктах (сіл, селищ і міст), де місцева влада представлена органами місцевого самоврядування. Про це свідчать: організаційна структура органів місцевого самоврядування та їх органів виконавчих рад; можливості їх фінансових та матеріальних ресурсів; наявність відповідних сил та засобів (рис. 2).



Рис. 2. Організаційно-структурна побудова місцевої ланки територіальної підсистеми, що створюється виконавчими органами міських, селищних рад [6]

Центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, є Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС). Діяльність ДСНС спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Основні завдання ДСНС визначені у Постанові КМУ від 06.12.2015 року № 1052 «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій».

ДСНС України є достатньо потужним органом виконавчої влади та включає в себе як сили територіального підпорядкування (гарнізони оперативно-рятувальної служби ЦЗ, аварійно-рятувальні загони спеціального призначення, пожежно-рятувальні підрозділи), так і підрозділи центрального підпорядкування (спеціальний центр швидкого реагування та гуманітарного розмінування, спеціальний авіаційний загін, центр зв'язку тощо).

Натепер згідно зі «Стратегією реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій» (схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 року № 61-р) протягом 2017–2020 років у три етапи проходить реформування системи захисту населення і територій в сучасних умовах. Мета Стратегії – реформування системи ДСНС та підвищення її спроможності щодо забезпечення виконання у взаємодії з іншими складниками сектору безпеки і оборони завдань з протидії загрозам національній безпеці у сфері ЦЗ. На жаль, далеко не всі завдання вирішені в зазначені терміни.

Механізмом, який виконує систематичне спостереження і контроль за станом ПНО, є моніторинг. Моніторинг виконує низку функцій, основними серед яких є такі:

- пізнавальна (передбачає передусім збір даних з метою прогнозу ситуації, що відображає загальний стан потенційно небезпечних об'єктів);
- підтримки дій, спрямованих на благо суспільства (головна мета цієї функції – відпрацювання управлінських дій щодо завчасного реагування на можливі аварійні ситуації та мінімізація ризиків);
- профілактична (спостереження, контроль за станом потенційно небезпечних об'єктів).

Суб'єктами моніторингу можуть виступати або спеціально створена група (управління, відділ у структурі органу державного управління), або зовнішня відносно органу державного управління аналітична структура, яка спеціалізується на проведенні різних видів моніторингу (наприклад, у багатьох країнах Європейського Союзу органи публічного управління не самостійно проводять моніторинг, а на основі механізму аутсорсингу визначають приватні інформаційно-аналітичні структури, які готують для них відповідні матеріали).

Основним інструментарієм здійснення такого моніторингу стають паспортизація ПНО, декларування безпеки ПНО, експертні оцінки стану готовності ПНО і територій до дій щодо захисту та функціонування в умовах НС, комплексна оцінка з визначення інтегральних показників небезпеки регіонів щодо виникнення НС.

Відповідно до Закону України «Про страховий фонд документації України» Державний департамент страхового фонду документації (СФД) здійснює ведення Державного реєстру ПНО. Державний реєстр ПНО призначений для обліку всіх потенційних джерел надзвичайних ситуацій різних рівнів і використовується для збору, накопичення, відновлення, систематизації та збереження формалізованої інформації про ідентифіковані та паспортизовані ПНО, а також оперативної видачі її за запитами для аналізу можливості виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах, територіях або окремих регіонах країни, оцінки ризиків НС різного характеру, прогнозування масштабів НС, моделювання їхнього розвитку і прийняття на основі цих даних управлінських рішень по запобіганню чи обмеженню масштабів НС.

На цей час Державний реєстр ПНО являє собою комп'ютерну базу даних про ПНО усіх форм власності незалежно від підпорядкування (підприємства, споруди, системи життєзабезпечення, транспортні системи та інші), яка є складовою частиною Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій (УІАС НС) та містить докладні відомості про ПНО. База даних реєстру постійно поповнюється та обновлюється. Програмне забезпечення Державного реєстру ПНО дозволяє здійснювати автоматичний пошук і добір інфор-

мації за більше ніж 40 параметрами. Серед основних завдань системи СФД значну роль мають заходи щодо інформаційного забезпечення підрозділів ДСНС України під час виконання ними своїх функцій.

Наповнення бази даних Державного реєстру ПНО передбачалось проводити на підставі даних паспортів потенційно небезпечних об'єктів, які заповнювались підприємствами – власниками ПНО. Таким чином, у 1997 та 1998 роках створені бази даних ПНО газовидобувної та нафтовидобувної галузей та інформаційно-довідкова система «Нафтопереробка». У 1999 році створена база даних ПНО енергетики України (на основі даних ТЕС, ТЕЦ та АЕС) та інформаційно-довідкова система «Енергетика».

Створення згаданих баз даних виконувалося на підставі заповнених паспортів ПНО. Головною відзнакою створених матеріалів є поєднання текстових та цифрових даних щодо ПНО з графічними матеріалами підприємства (об'єкту), які виконано з використанням ГІС-технологій у вигляді цифрових картографічних матеріалів: ситуаційним планом, зведеним планом інженерних мереж та комунікацій тощо, що значно розширює можливості застосування розроблених матеріалів. Інформація цих баз даних у подальшому увійшла до Державного реєстру ПНО.

Першим етапом проведення паспортизації ПНО є ідентифікація, тобто визначення серед загальної маси об'єктів господарської діяльності тих, які за певних обставин можуть ініціювати виникнення НС. Ідентифікації підлягають усі об'єкти господарської діяльності, які розташовані на території України і перебувають у державній, колективній або приватній власності юридичних або фізичних осіб, а також інші об'єкти, визначені відповідними центральними та місцевими органами виконавчої влади. Усі ідентифіковані ПНО підлягають паспортизації.

Документом, що засвідчує факт реєстрації ПНО у Державному реєстрі ПНО, є «Свідоцтво про реєстрацію потенційно небезпечного об'єкта». Свідоцтво оформлюється автоматично після внесення даних паспорта ПНО у повному обсязі до Державного реєстру ПНО. Здебільшого оформлені Свідоцтва щокварталу надси-

лаються до Головних управлінь (Управління) ДСНС України в регіонах. Видача Свідоцтва є заключним етапом проведення паспортизації ПНО.

Єдине інформаційне середовище для оперативного постачання даних такого моніторингу виконавцям з метою прогнозування ризиків виникнення та розвитку сценаріїв НС повинна забезпечувати Урядова інформаційно-аналітична система з питань НС (УІАС НС), створена для підтримки процесів підготовки, прийняття і контролю виконання управлінських рішень, пов'язаних з НС, на основі комплексної обробки оперативних, аналітичних, нормативно-довідкових, експертних та статистичних даних від різних джерел [7].

Масштабна гуманітарна криза та руйнування ПНО у східних регіонах України внаслідок ведення бойових дій в умовах іноземного військового втручання висвітили певні недоліки у функціонуванні ЄДСЦЗ.

Кодексом цивільного захисту України визначено необхідність проведення постійного моніторингу і прогнозування НС з метою їх попередження. На жаль, загальнодержавну систему моніторингу джерел НС та їх прогнозування у державі все ще не створено. Територіальні і функціональні підсистеми ЄДСЦЗ не забезпечують належного щоденного збирання, оброблення, передавання та аналізування інформації про ймовірність виникнення НС техногенного характеру та її реагування.

Основними показниками, що характеризують сам процес негайного реагування, стають ступінь адекватності заходів протидії реальним загрозам НС та час, необхідний для мобілізації системи для їх впровадження. Слід також зазначити, що час мобілізації системи (час з моменту виникнення НС до моменту безпосередніх дій щодо захисту, локалізації та ліквідації наслідків НС) має безпосередній вплив на кількісні показники збитків: зі зменшенням часу мобілізації системи зменшується розмір збитків (оперативність реагування системи на виникнення НС). Таким чином, економічний ефект від моніторингу стану ПНО отримується завдяки скороченню часу на підготовку до робіт з реагування та ліквідації наслідків НС, а також за рахунок отримання об'єктивних даних для планування.

Висновки і пропозиції. Загалом проведене дослідження забезпечило отримання певних результатів.

1. Охарактеризовано організаційний механізм забезпечення державного управління моніторингом стану ПНО. Зокрема, це – Державний реєстр ПНО, який створювався як складник забезпечуючої підсистеми УІАС НС. Для проведення робіт з прогнозування виникнення НС Реєстр ПНО має суттєву базу даних, яка характеризує як внутрішні, так і зовнішні чинники небезпеки об'єкта за десятками параметрів.

2. Виокремлено підходи у розробленні єдиної методології збору, накопичення і передачі моніторингової інформації з метою оцінки стану ПНО. Для автоматизованого виконання функцій, покладених на підсистему моніторингу стану ПНО на об'єктовому, регіональному та державному рівнях, необхідно розробляти відповідні комплекси прикладних програмних засобів. Другий підхід ведення моніторингу стану ПНО шляхом стандартизації апаратної частини розвиненої системи контролю. Зокрема, предметна галузь підсистеми моніторингу стану ПНО орієнтована на підтримку прийняття управлінських рішень щодо попередження НС.

3. Окреслено особливості розвитку загальнодержавного моніторингу як єдиної системи. Підкреслено, що у поєднанні з геоінформаційними системами Державний реєстр ПНО дозволить створювати карти ризику техногенної небезпеки для усіх регіонів держави. Такі карти дозволять розробляти більш якісні управлінські рішення щодо попередження та запобігання НС під час експлуатації, будівництва та реконструкції промислових об'єктів тощо. На жаль, для України поки що залишається проблемою повна інтеграція суб'єктів такого загальнодержавного моніторингу в єдину систему, розроблення єдиної методології збору, накопичення і передачі моніторингової інформації. Тому законодавством визначаються завдання тільки для загальнодержавної системи спостереження і контролю через збирання, опрацювання і передачу інформації про стан довкілля, забруднення харчових продуктів, продовольчої сировини, фуражу, води радіоактивними, хімічними речовинами, мікроорганізмами та іншими біологічними агентами.

4. Визначено напрями розробки і реалізації ефективної державної політики в сфері моніторингу стану ПНО, спрямованої на послідовне зниження ризику аварій та мінімізації наслідків цих аварій, а саме створення та розвиток Єдиної автоматизованої системи моніторингу, яка є тим фундаментом, без чіткого функціонування якого неможливе якісне функціонування всієї ЄДСЦЗ. Слід врахувати, що управління моніторингом стану ПНО може бути ефективним лише в разі наявності достовірної та систематичної інформації про його поточний стан. Сьогодні в Україні діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування характеризується або повною відсутністю, або недостатнім рівнем застосування новітніх механізмів та інформаційних технологій збирання та обробки інформації про стан ПНО, що пов'язано з незадовільним фінансово-матеріальним забезпеченням, кадровою проблемою тощо.

Список використаної літератури:

1. Кропотов П.П., Бегун В.В., Гречанінов В.Ф. Створення сучасної системи моніторингу безпеки – актуальна державна та наукова задача. *Системи обробки інформації*. 2015. Вип. 11 (136). С. 199–206.
2. Бегун В.В., Кропотов П.П., Гречанінов В.Ф. Теоретичне обґрунтування вибору індикаторів, змінних та показників моніторингу безпеки. *Математичні машини і системи*. 2018. № 1. С. 90–100.
3. Сучасний стан організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою в Україні : монографія / [В.А. Андронов, С.М. Домбровська, О.М. Семків та інш.]. Харків, 2014. 230 с.
4. Кравців С.Я., Соболев О.М., Коссе А.Г. Ризикорієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 1 (6). С. 336–341.
5. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 січня 2014 року № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text>.
6. Гудович О.Д., Мазуренко В.І. та інші. Організація управління цивільним захистом на місцевому рівні. Навчальний посібник /

О.Д. Гудович, В.І. Мазуренко, В.М. Михайлов, І.П. Соколовський, В.О. Юрченко. Інститут державного управління у сфері цивільного захисту. Київ, 2015. 553 с.

7. Постанова КМУ від 16.12.1999 р. № 2303 «Про створення УІАС НС». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2303-99-%D0%BF#Text>.

Ignatiev A. Analysis and evaluation of the organizational mechanism of providing the state management of monitoring of the condition of potentially dangerous objects

The paper evaluates the possibilities of the organizational mechanism for ensuring state management of monitoring the condition of potentially dangerous objects (PDO) in order to reduce the risks of man-made emergencies. The directions of improvement of approaches and methods of state regulation in this area taking into account modern requirements and conditions are defined. The organizational mechanism of providing the state management with monitoring of a condition of PDO is allocated. In particular, it is the State Register of PDO, which was created as a component of the supporting subsystem of the Government Information and Analytical System on Emergencies (GIASE). Approaches to the development of a unified methodology for collecting, accumulating and transmitting monitoring information in order to assess the state of PDO are highlighted. The peculiarities of the development of national monitoring as a single system are outlined. It is emphasized that in combination with geographic information systems the State Register of PDO will allow to create risk maps of man-caused danger for all regions of the state. The directions of development and implementation of an effective state policy in the field of monitoring the state of PDO, aimed at consistently reducing the risk of accidents and minimizing the consequences of these accidents, namely: creation and development of a single automated monitoring system, which is the foundation without which Unified State System of Civil Protection (USSCP). It is taken into account that the management of monitoring the state of PNO can be effective only in the presence of reliable and systematic information about its current state. It is pointed out that today in Ukraine the activity of public authorities and local governments is characterized by either a complete absence or insufficient level of application of the latest mechanisms and technologies for collecting and processing information on the state of PDO, which is associated with unsatisfactory financial and material support, staffing problem. etc.

Key words: emergency, unified automated monitoring system, geographic information systems, risk maps, civil protection.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.16>**В. В. Лисак**заступник голови районної адміністрації
Запорізької міської ради по Вознесенівському району

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КЛІНІЧНИХ КАФЕДР ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ТА ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ МЕДИЧНОЇ ОСВІТИ

У статті розглянуто основні проблеми державного регулювання діяльності клінічних кафедр закладів вищої та післядипломної медичної освіти, проаналізовано нормативно-правові акти, що здійснюють нормативно-правову регламентацію вищезазначеної діяльності.

Зазначено, що під час проведення реформи фінансування охорони здоров'я не було враховано особливих форм співпраці закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та закладів охорони здоров'я в процесі підготовки висококваліфікованих медичних кадрів.

Встановлено, що основними проблемами державного регулювання діяльності клінічних кафедр є:

1) проблема доступу до пацієнтів для надання медичної допомоги науково-педагогічними (науковими) працівниками з метою провадження освітньої та наукової діяльності;

2) відсутність фінансування державних закладів вищої (післядипломної) медичної освіти на сплату орендних платежів за використання нерухомого майна комунальних закладів охорони здоров'я під розміщення навчально-наукових (наукових) структурних підрозділів та сплату комунальних платежів, пов'язаних з утриманням нерухомого майна комунальних закладів охорони здоров'я, де розміщені навчально-наукові (наукові) структурні підрозділи;

3) фінансування університетських клінік, що є структурними підрозділами державних закладів вищої (післядипломної) медичної освіти;

4) проблема оплати праці науково-педагогічних працівників за лікувально-діагностичну роботу в умовах відсутності доступу до пацієнтів.

Визначено, що для розв'язання зазначених проблем необхідно вносити зміни у чинне законодавство.

Цілями проєкту Закону є забезпечення організаційно-правових умов надання медичної допомоги в закладах охорони здоров'я науково-педагогічними (науковими) працівниками закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та наукових установ як невіддільного складника освітнього (наукового) процесу під час підготовки фахівців у сфері охорони здоров'я та проведення медико-біологічних наукових досліджень. Завданням проєкту закону є внесення відповідних змін до Законів України, що визначають правові основи надання медичної допомоги, державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення, провадження освітнього процесу, місцевого самоврядування, відносин щодо оренди державного та комунального майна, бюджетних відносин.

Ключові слова: заклади вищої (післядипломної) медичної освіти, клінічні кафедри, надання медичної допомоги як компонента освітнього процесу, університетські клініки, практична підготовка фахівців у сфері охорони здоров'я.

Постановка проблеми. Реформованим законодавством у сфері охорони здоров'я, що зумовлює сучасну трансформацію вищезазначеної сфери, на жаль, не враховано особливості надання медичної допомоги як невіддільного складника

освітнього (наукового) процесу під час підготовки фахівців у сфері охорони здоров'я та проведення медико-біологічних наукових досліджень.

Однак без забезпечення необхідних організаційно-правових умов надання медичної допомоги в закладах охорони здоров'я науково-педагогічними (науковими)

працівниками закладів вищої (післядипломної) медичної освіти як невіддільного складника освітнього (наукового) процесу під час підготовки фахівців у сфері охорони здоров'я та проведення медико-біологічних наукових досліджень високоякісна підготовка кваліфікованих медичних кадрів та проведення результативних медико-біологічних досліджень є неможливим.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням державного регулювання медичної освіти присвячені праці таких вчених, як Я.Ф. Радиш, Д.В. Карамішев, Ю.В. Вороненко, В.М. Ждан, І.М. Скрипник, А.В. Марченко, Ю.С. Мазепа, О.В. Балусьова та інших. Однак на цей час відсутній науковий аналіз проблем діяльності клінічних кафедр у розрізі їх взаємодії із закладами охорони здоров'я. Водночас для якісної підготовки фахівців у сфері охорони здоров'я, що є одним із завдань державного управління, однією із нагальних стоїть проблема діяльності клінічних кафедр, і саме тому наукові дослідження зазначеного аспекту державного регулювання охорони здоров'я є особливо актуальними.

Як зазначають В.М. Ждан, І.М. Скрипник та А.В. Марченко, впроваджена система підготовки медичних кадрів є невіддільною частиною розвитку національної системи охорони здоров'я України та забезпечує збереження й відновлення здоров'я населення шляхом надання необхідного рівня медичної допомоги відповідно до державних стандартів [1, с. 38].

Ю.С. Мазепа вважає, що освіта для працівників охорони здоров'я має стати одним із ключових структурних елементів реформ системи охорони здоров'я, тісно пов'язана з її іншими функціями. Величезні зусилля необхідно докласти для поліпшення якості професійної підготовки та практичних навичок працівників охорони здоров'я для того, щоб їх кваліфікація відповідала потребам населення і вимогам системи охорони здоров'я. Потреби у сфері охорони здоров'я, нові очікування суспільства і складні умови існування в світі, що переживає глобалізацію, вимагають чітких правил з підготовки кадрових ресурсів охорони здоров'я [2, с. 76].

На думку О.В. Балусьової, зарубіжний досвід переконливо свідчить, що май-

бутнє медичних вузів тісно пов'язане з університетськими клініками, функціонування яких дозволяє об'єднати підготовку і перепідготовку кадрів, наукові дослідження і надання висококваліфікованої спеціалізованої медичної допомоги населенню [3, с. 8].

Мета статті – проаналізувати нормативно-правову базу, що регламентує здійснення діяльності клінічних кафедр закладів вищої (післядипломної) медичної освіти у закладах охорони здоров'я, визначити проблеми державного регулювання в цій сфері, окреслити шляхи їх вирішення.

Методи дослідження: пошуку інформації, структурно-функціональний, системно-аналітичний та порівняльно-правовий методи.

Виклад основного матеріалу. Вищеописана співпраця закладів вищої (післядипломної) медичної освіти із закладами охорони здоров'я в Україні успішно триває вже багато десятиліть, має свої усталені традиції та фундаментальні принципи, на яких практично ґрунтується уся вітчизняна система вищої медичної освіти, що вибудовувалася понад століття та має багатьох славетних вихованців, що стали видатними лікарями та вченими галузі медицини.

Донедавна ключові відносини співпраці закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та наукових установ із закладами охорони здоров'я успішно регулювалися постановою Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. № 679 «Про здійснення протягом бюджетного періоду видатків на утримання деяких бюджетних установ одночасно з різних бюджетів» [4] та наказом Міністерства охорони здоров'я України від 06.09.1997 № 174 «Про затвердження Положення про клінічний заклад охорони здоров'я» [5]. Зазначені нормативно-правові акти передбачають забезпечення наступних необхідних умов провадження співпраці для закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та наукових установ:

1) надання медичної допомоги населенню в закладах охорони здоров'я науково-педагогічними (науковими) працівниками закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та наукових установ;

2) безоплатне користування нерухомим майном комунальних закладів охорони здоров'я для розміщення навчально-наукових структурних підрозділів з оплатою комунальних платежів за рахунок місцевих бюджетів.

На цей час вищевказані нормативно-правові акти не втратили своєї юридичної сили. Однак у зв'язку з прийняттям Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» [6], «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [7] та ряду прийнятих на їх виконання підзаконних нормативно-правових актів, автономізацією більшості комунальних закладів охорони здоров'я (тобто зміною організаційно-правової форми з комунальних установ на комунальні некомерційні підприємства) основні положення постанови Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. № 679 [4] та наказу Міністерства охорони здоров'я України від 06.09.1997 № 174 [5] стали мати дискусійний характер.

Якщо розглядати більш детально постанову Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. № 679 [4], то дискусійність зазначеної постанови визначається наступними обставинами.

Так, зокрема, підпунктом 2 пункту 2 вищезазначеної постанови вказано, що витрати, пов'язані з утриманням клінічних лікувально-профілактичних закладів охорони здоров'я комунальної власності (оплата послуг з теплопостачання, водопостачання і водовідведення, електроенергії, природного газу, інших енергоносіїв), наданням послуг з охорони майна та вивезення відходів і їх утилізації та знешкодження, проведення ремонту, забезпечення медичним обладнанням, апаратурою та іншими засобами медичного та господарського призначення, оплатою додаткового чергування у вечірній та нічний час понад місячну норму робочого часу асистентів та наукових працівників кафедр, здійснюються лікувально-профілактичними закладами охорони здоров'я за рахунок коштів місцевих бюджетів [4]. Однак, як бачимо,

цей пункт має архаїчні положення, адже відповідно до проведеної реформи фінансування охорони здоров'я для отримання коштів за програмою державних медичних гарантій комунальним та державним закладам охорони здоров'я потрібно мати статус комунального некомерційного підприємства або казенного підприємства відповідно. Такий висновок ми можемо зробити, проаналізувавши Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» [6], Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [7], постанову Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 р. № 391 «Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення» [8]. А тому кошти комунальних некомерційних підприємств (державних підприємств), з огляду на норми Бюджетного кодексу України, не є бюджетними, на відміну від коштів комунальних чи державних установ, які мають статус бюджетних коштів. І з огляду на викладене приведена нами вище норма постанови Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. № 679 [4] не може мати широкого застосування, адже більшість закладів охорони здоров'я в Україні набули статусу комунальних некомерційних підприємств з метою отримання фінансування від Національної служби здоров'я України.

Окрім того, як постановою Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. № 679 [4], так і наказом Міністерства охорони здоров'я України від 06.09.1997 № 174 [5] регулюється статус саме клінічного закладу охорони здоров'я. Однак такий статус мають далеко не усі заклади охорони здоров'я, що є клінічними базами закладів вищої медичної освіти. До того ж у процесі реорганізації багато закладів охорони здоров'я фактично втратили свій статус. Тому до закладів охорони здоров'я, що не мають статусу клінічного, вищенаведені нормативно-правові акти застосувати теж не можна.

У таких умовах далеко не усі суб'єкти означених правовідносин дотримуються приписів вищезазначених актів. Підтвердженням цього факту є прийняття рішень рядом обласних рад в Україні щодо організації співпраці закладів охорони здоров'я обласного підпорядкування на підставі договорів оренди з відшкодуванням витрат на комунальні платежі (наприклад, рішення сесії Дніпропетровської та Запорізької обласних рад).

Однак основною проблемою забезпечення практичного складника освітнього (наукового) процесу під час підготовки фахівців медичного профілю та проведення медико-біологічних досліджень є питання доступу до пацієнтів у науково-педагогічних (наукових) працівників закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та наукових установ, а також лікарів-інтернів. Річ у тім, що можливість надання медичної допомоги науково-педагогічними (науковими) працівниками, що мають відповідну лікарську категорію або сертифікат лікаря-спеціаліста, лікарями-інтернами, іншими лікарями в процесі здобуття післядипломної освіти не передбачено ані Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [9], ані Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [7]. Законодавчими актами також і не визначено правовий режим використання медичного обладнання закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та наукових установ, що знаходиться зазвичай на клінічних кафедрах (лабораторіях) на території закладів охорони здоров'я. Положення про лікувально-діагностичну діяльність науково-педагогічних працівників клінічних кафедр закладів вищої (післядипломної) медичної освіти наказу МОЗ України від 06.09.1997 № 174 [5] здебільшого сприймаються органами управління охороною здоров'я як дискусійні, а тому за вимогами даних органів науково-педагогічні (наукові) працівники для доступу до пацієнтів мають бути працевлаштовані в закладах охорони здоров'я. Однак працевлаштування на лікарські посади усіх науково-педагогічних (наукових) працівників у заклади охорони здоров'я видається нереальним через відсутність такої кількості вакан-

сій. Тому необхідно комплексно змінювати законодавство з метою регламентації надання медичної допомоги населенню науково-педагогічними (науковими) працівниками без трудових відносин із закладом охорони здоров'я на підставі договорів про спільну діяльність із закладами вищої (післядипломної) медичної освіти.

Окремою проблемою є також фінансування університетських клінік. Університетські клініки – це заклади охорони здоров'я, що є лікувально-навчально-науковими підрозділами закладів вищої освіти та закладів післядипломної освіти, що готують фахівців у сфері охорони здоров'я та/або здійснюють їх післядипломну освіту. Статус університетських клінік визначено ст. 33 Закону України «Про вищу освіту» [10], Типовим положенням про університетську клініку вищого навчального закладу (закладу післядипломної освіти), затвердженим наказом Міністерства охорони здоров'я України від 06.07.2015 р. № 408 [11]. Крім того, ст. 33 Закону України «Про вищу освіту» передбачено можливість утворювати в структурі закладів вищої освіти університетські лікарні [10].

Джерелами фінансування університетських клінік є:

- 1) кошти Державного бюджету України;
- 2) власні надходження ВНЗ:

– доходи від плати за послуги, що надаються згідно із законодавством університетською клінікою;

– за оренду майна клініки;

– благодійні внески, гранти та дарунки;

– інші джерела, не заборонені законодавством [11].

Цікаво, що вищезазначене Типове положення про університетську клініку вищого навчального закладу (закладу післядипломної освіти) до джерел фінансування відносить і власні надходження вищих навчальних закладів, що не дозволено ч. 4 ст. 13 Бюджетного кодексу України [12], до якої пропонується внести відповідні зміни, аби дозволити використання власних надходжень закладів вищої освіти для фінансування університетських клінік.

Окрім того, згідно з преамбулою до Закону України «Основи законодавства про охорону здоров'я» суспільство і держава відповідальні перед сучасним і майбутніми поколіннями за рівень здо-

ров'я і збереження генофонду народу України, забезпечують пріоритетність охорони здоров'я в діяльності держави. Відповідно до ст. 4 цього ж Закону одним із основних принципів охорони здоров'я в Україні є визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу України. Згідно зі ст. 5 того ж нормативно-правового акту державні, громадські або інші органи, підприємства, установи, організації, посадові особи та громадяни зобов'язані забезпечити пріоритетність охорони здоров'я у власній діяльності [9]. З огляду на викладене державі та суспільству варто усвідомити, що без належної підготовки висококваліфікованих медичних кадрів та результативного проведення медико-біологічних наукових досліджень неможливо забезпечити високий рівень охорони здоров'я в Україні, а тому означені проблеми не є проблемами суто закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та наукових установ, а є спільними проблемами суспільства загалом, усієї системи публічної влади, в тому числі органів державної влади та місцевого самоврядування. До того ж більшість випускників закладів вищої (післядипломної) медичної освіти працевлаштовуються саме у комунальні заклади охорони здоров'я, тим самим забезпечуючи дієвість регіональних систем охорони здоров'я.

Висновки. Таким чином, перелічені проблеми надання медичної допомоги науково-педагогічними (науковими) працівниками з метою провадження освітньої та наукової діяльності необхідно вирішувати шляхом прийняття необхідного законопроекту, а в подальшому проводити роботу щодо приведення у відповідність із цим законопроектом підзаконних нормативно-правових актів та прийняття нових підзаконних актів, що будуть уточнювати положення майбутнього Закону.

Список використаної літератури:

1. Ждан В.М., Скрипник І.М., Марченко А.В. Проблеми кадрової політики медичної галузі в розрізі часу. Завдання держави у забезпеченні ефективної кадрової політики системи охорони здоров'я: матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 22 квітня 2015 року). За загальною редакцією Ю.В. Ковбасюка, В.М. Князевича, Н.О. Васюк. ДКС Центр, 2015. 160 с. С. 37–39.
2. Мазепа Ю.С. Стратегічний підхід оцінки кадрових ресурсів охорони здоров'я в європейському регіоні. Завдання держави у забезпеченні ефективної кадрової політики системи охорони здоров'я: матеріали науково-практичної конференції. (м. Київ, 22 квітня 2015 року). За загальною редакцією Ю.В. Ковбасюка, В.М. Князевича, Н.О. Васюк. ДКС Центр, 2015. 160 с. С. 74–76.
3. Балусєва О.В. Пріоритетні напрями розвитку і удосконалення медичної освіти. Завдання держави у забезпеченні ефективної кадрової політики системи охорони здоров'я: матеріали науково-практичної конференції. (м. Київ, 22 квітня 2015 року). За загальною редакцією Ю.В. Ковбасюка, В.М. Князевича, Н.О. Васюк. ДКС Центр, 2015. 160 с. С. 7–10.
4. Про здійснення протягом бюджетного періоду видатків на утримання деяких бюджетних установ одночасно з різних бюджетів: постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. № 679. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-2013-%D0%BF#Text>.
5. Про затвердження Положення про клінічний заклад охорони здоров'я: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 06.09.1997 № 174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0245-97#Text>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я: Закон України від 06.04.2017 р. № 2002-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-19#Text>.
7. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>.
8. Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення: постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 р. № 391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2018-%D0%BF#Text>.

9. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>.
10. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
11. Про затвердження Типового положення про університетську клініку вищого навчального закладу (закладу післядипломної освіти): наказ Міністерства охорони здоров'я України від 06.07.2015 р. № 408. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1104-15#Text>.
12. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI.
-

Lysak V. Problems of state regulation of clinical departments of higher and postgraduate medical education

The article considers the main problems of state regulation of clinical departments of higher and postgraduate medical education, analyzes the regulations implementing the regulatory framework of the above activities.

It is noted that the reform of health care financing did not take into account special forms of cooperation between higher (postgraduate) medical education institutions and health care institutions in the process of training highly qualified medical personnel.

It is established that the main problems of state regulation of clinical departments are:

1) the problem of access to patients for the provision of medical care by scientific and pedagogical (scientific) staff for the purpose of educational and scientific activities;

2) lack of funding for state institutions of higher (postgraduate) medical education to pay rent for the use of real estate of public health facilities for the placement of educational-scientific (scientific) structural units and payment of utility bills related to the maintenance of real estate of public institutions health care, where educational-scientific (scientific) structural subdivisions are located;

3) financing of university clinics, which are structural subdivisions of state institutions of higher (postgraduate) medical education;

4) the problem of remuneration of scientific and pedagogical workers for medical and diagnostic work in the absence of access to patients.

It is determined that in order to solve these problems it is necessary to make changes in the current legislation.

The objectives of the draft Law are to provide organizational and legal conditions for the provision of medical care in health care institutions by scientific and pedagogical (scientific) employees of institutions of higher (postgraduate) medical education and research institutions as an integral part of the educational (scientific) process. health care and conducting medical and biological research. The task of the draft law is to amend the Laws of Ukraine, which determine the legal basis for medical care, state financial guarantees of medical care, educational process, local self-government, relations on lease of state and communal property, budget relations.

Key words: *institutions of higher (postgraduate) medical education, clinical departments, medical care as a component of the educational process, university clinics, practical training of specialists in the field of health care.*

УДК 351.858+316.73:316.752
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.17>

І. В. Мельник

аспірант кафедри інформаційної політики
та цифрових технологій
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ГІБРИДНІ НАРАТИВИ МАСОВОЇ СВІДОМОСТІ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОТИСТОЯННЯ: ВИКЛИКИ ДЛЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено гібридні наративи масової свідомості, що поширюються в ході інформаційного протистояння, зумовленого російською збройною агресією на сході України. Доведено, що наративи як когнітивні конструкти використовуються як маніпулятивні механізми для ретрансляції пропагандистських меседжів, цінностей, моделей світовідчуження, мають гібридний характер, формуючи альтернативну уявну реальність. В інформаційному просторі за допомогою підміни реального символічним та уявним, продукування фейкової інформації та сприйняття постправди за істинність формується гібридна метареальність, здатна впливати на соціум, його поведінкові моделі, політичну активність, характер прийняття управлінських рішень тощо. Виявлено, що гібридні наративи, ґрунтуючись на архетипах колективного несвідомого, формують неоміфи, які акумулюють квазі-ідентичності, псевдоцінності та ідеологеми деструктивного характеру. Аргументовано, що інформаційні гібридні впливи виявили ряд проблем управлінського характеру: починаючи від зміни вектора в інформаційній політиці і завершуючи побудовою системи стратегічних комунікацій країни. Означені чинники вимагають від органів державної влади оперативного реагування та вироблення механізмів протистояння та захисту свого інформаційного простору, національних цінностей та інтересів. Методи гібридної війни виявили суттєві лакуни в організаційно-управлінській, освітній і гуманітарній сферах, непідготовленість сектору державного управління та управлінських кадрів до специфічних загроз гібридної війни та пов'язаних із цим викликів, які загрожують національній безпеці, в цілому державі, з використанням сучасних гібридних технологій. Напрацювання базових державних механізмів функціонування в умовах гібридної війни актуалізує необхідність державного регулювання окремих питань у частині вироблення інформаційної політики, захисту культурного продукту тощо, що, своєю чергою, вимагає удосконалення принципів роботи державних управлінців з інформацією та аналітикою, експертним середовищем, громадянським суспільством та ЗМІ.

Ключові слова: наратив, міфологеми, неоміфи, гібридна війна, інформаційний простір.

Постановка проблеми. Інформаційне протистояння, розгорнуте в межах гібридної війни проти України, значною мірою ґрунтується на застосуванні різного роду наративів, що транслуються в інформаційному просторі та вживлюються в масову свідомість суспільства. Подібні впливи належать до засобів так званої м'якої сили («soft power»), що мають на меті глибоку дію на когнітивно-емоційному рівні. В контексті перебігу гібридної війни саме наративи, що включають сукупність засобів ідеологічного, міфологічного, символічного

характеру, формують викривлену уявну реальність, у межах якої пропонуються готові моделі ідентичності, комунікації, міркувань, суджень, вибору ціннісних орієнтирів. Також за допомоги наративу, що фактично є певною моделлю оповіді про дійсну або уявну реальність, здійснюється маніпуляція масовою свідомістю, підміна понять, інтегруючи соціум у «заданий текст» утвореної нарації і створюючи, таким чином, суспільну напругу, що може переходити до певних дій.

В умовах гібридної війни застосовуються й гібридні наративи, покликані транслувати спрощені, викривлені

й примітивізовані уявлення про світ, певні події, часто вкладені в рамки міфологеми, чітких бінарних опозицій, замінюючи раціональне розуміння подій реальності ірраціонально-чуттєвим та, разом з цим, змінюючи сенси й оціночні судження. Гібридні наративи, підкріплені ідеологічними меседжами, не лише формують стороною агресора потрібне семантичне поле в медіа-середовищі, але й утворюють відповідні категорії мислення на рівні буденної свідомості та комунікації. Відтак задається суспільний дискурс, що, використовуючи кризові явища та розбіжності світоглядних і ціннісних настанов різних частин суспільства, поглиблює ситуацію деградації та розколу. Ці чинники на сьогодні становлять актуальні виклики для всієї системи державного управління, спонукаючи виробленню механізмів протидії та формування відповідної політики з метою захисту національних інтересів і позиції країни на міжнародному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню вивчення ролі нарративів у сучасній суспільній свідомості присвятили роботи С. Гуцол, О. Ісакова, В. Карпиленко, Г. Суріна, О. Суший, С. Шкіль. Взаємопов'язаність міфологічно-ідеологічних конструктів у гібридній війні досліджували В. Зеленін, Н. Кононенко, Є. Магда, О. Мильченко, Л. Нагорна, Б. Парахноський, Г. Почепцов, О. Розумний, О. Стяжкіна, Г. Яворська. Разом із тим означена проблематика потребує поглиблення вивчення аспектів інформаційного протистояння в умовах гібридної війни.

Метою пропонованої роботи є дослідження гібридних нарративів, що пропагуються і вживлюються в масову свідомість стороною-агресором в умовах інформаційної війни та їх вплив на формування викликів у сфері державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Гібридність як інформаційна загроза та ступінь впливу на суспільство має найбільший вияв у сферах світоглядно-ціннісного спрямування, національної ідентичності, бо безпосереднім чином зачіпає динаміку суспільно-політичних прихильностей та вподобань суспільства і може мати згубний вплив для суверенітету та державності. Відтак цілеспря-

моване впровадження для населення в інформаційний простір деструктивних ідей та альтернативних цінностей здатне утворити іншу символічну реальність, що на рівні масової свідомості буде сприйматися за реальну модель світу. Із цією метою застосовуються відповідні гібридні наративи, що як когнітивні конструкти містять зміщені уявлення про важливі аспекти повсякденної картини життя, реакцій на події суспільного значення, поведінкові стереотипи тощо.

Наратив має змогу вводити в масову свідомість ту чи ту картину світу. Так, новини, які отримує населення, здебільшого базуються на різних моделях світу. Наратив є фрагментом моделі світу, що структурує дійсність та утворює в ній порядок, систематизацію. Дійсність певним чином вкладається в форми нарративу, що полегшує і отримання інформації, і її оцінку.

В умовах гібридного протистояння, що є складовою частиною гібридної війни, розгорнутої в Україні, у структурі нарративу дієвими інструментами є відповідні міфологеми, що ґрунтуються на метафоричності, символічності оточуючого світу, образності. Саме завдяки нарративам, що складають символічні сюжети, за якими і класифікується дійсність, здійснюється її розуміння (Карпиленко, 2014, с. 9). У цьому зв'язку можна виокремити сферу міфотворчості як цілеспрямований процес фабрикування та «впровадження» в суспільну свідомість соціальних міфів і різноманітних міфогенних утворень [1, с. 13].

Аналітики та вчені сходяться в думці, що нинішня гібридна війна відбувається за допомоги нарративів, які тією чи іншою мірою створюють та підтримують рівень соціально-політичної та психологічної напруги, впливаючи на окремі дії, рішення та іншу активність акторів-учасників конфліктуючих сторін. Наратив як інструмент гібридної війни містить так само викривлену гібридну парадигму, що покликана легітимізувати дійсний стан справ агресора, супутньо пояснюючи наявну картину світу, причинно-наслідкові зв'язки у такому гібридному світові, сакральні символи та місії, зміщуючи правильні акценти на хибні або вдаючись до підміни понять, значень і символів. Тим самим ці

компоненти мають вплив на масову свідомість, оскільки подають доволі спрощений погляд на події, пов'язані із відвертою збройною агресією. З точки зору розвитку соціуму, масова свідомість – це сукупність уявлень різних соціальних груп про світ явищ навколишнього життя (економічного, політичного, культурного, які зачіпають їх соціальні інтереси і позначаються на характері їх життєдіяльності як членів суспільства. З погляду змісту, в масовій свідомості відображені знання, уявлення, норми, цінності і зразки поведінки, що розділяються будь-якою сукупністю індивідів – масою [4, с. 58].

В умовах глобальної кризи суспільств масова свідомість зазнає трансформаційних впливів, спровокованих інформаційними потоками та утворюваних ними симулякрів, побудови медійної гіперреальності тощо. Відтак наслідками цього є те, що, як відзначають дослідники, люди апріорно готові довіряти тенденційним інтерпретаціям подій у медіареальності, ніж відшукувати достовірні факти об'єктивної дійсності. Їх здебільшого задовольняє та версія подій, що вони отримують з медіа. Власне, медіа-нарратив створює зразки, норми, кліше та фільтри світобачення мас як поєднання чуттєвих, вербальних та смислових паттернів [3, с. 62]. Середовище медіа та породжувані ним феномени фейків, постправди вкупі з кліповим мисленням та сприйняттям, що беруть початки з масової культури, нині становлять найбільший вплив на способи пізнання, сприйняття і мислення в умовах колосального виробництва інформації.

Характерним на сьогодні є те, що масова свідомість сприймає проблеми з погляду безпосередніх життєвих інтересів і найбільш доступного кожному конкретного досвіду і заснованих на ньому образних уявлень. Таке сприйняття є дещо обмеженим, в якому слабо відображені можливі перспективи і наслідки поточних подій [4, с. 58].

Нарративи з точки зору впливу на масову свідомість є ментальними та психологічними конструктами, що формують і визначають життя соціуму. Відтак у контексті інформаційного протистояння нарратив стає до певної міри частиною загальної риторики у політиці країни-агресора та складо-

вою частиною інформаційної пропаганди.

Наратив як частина гібридної агресії включає у свої структури міфи та міфологеми, оскільки це є найдавніші архаїчні форми мислення і їх наявність спричиняє до швидкого засвоєння і осмислення реальності та відповідним чином поданої інформації. Згідно з класичною традицією (О. Лосев, К. Леві-Строс, Я. Голосовкер), міф інтерпретується як специфічний тип реальності, у якому опис і процесуальність об'єднуються в символі, що є відкритим за своїм характером і таким, що характеризується перформативністю та дійсничністю стосовно утворення, побутування і трансляції нових культурних смислів [6, с. 66]. Сучасними засобами комунікації та інформаційної пропаганди і впливів фактично вибудовуються і застосовуються неоміфи, під якими розуміються «готові» схеми-кліше, у які вкладається очікуваний суспільством контент та за допомоги яких задовольняються певні потреби. Головним у структурі неоміфу є ідея, довкола якої ґрунтується, власне, схема-оповідь. Такі неоміфи у системі нарративу є свого роду уявлюваною конструкцією, чітко пов'язаною з фундаментальними цінностями спільноти, він не є ні реальним, ні нереальним, але розгортається відповідно до законів уяви і має за мету демонстрацію суті космічних і соціальних феноменів [1, с.18]. Міфи будуються на бінарних опозиціях, поділяючи реальність на чіткі межі полярностей «своїх» і «чужих», а, відповідно, міфологічна логіка не визнає можливості існування об'єктивної причини події або явища, надаючи буденним подіям сакрального сенсу. При цьому активно експлуатується архетипна матриця нації, використовуючи відповідну знакову систему відносно нової сконструйованої і пропагандистської реальності.

Неоміфи, що базуються на архетипах, пов'язані із глибинними потребами, є емоційно забарвленими і слугують неначе «спусковим гачком» для будь-якої активності, що може бути спровокована ідейними, надціннісними уявленнями через зведення до особливого статусу незадоволеної (архетипної за своїм джерелом) базової потреби. Згідно з теорією архетипів (К.-Г. Юнг), архетипне ядро – це гли-

бинний пласт масового (колективного) несвідомого, що містить універсальні схеми-образи, зміст яких у результаті спільної роботи свідомості і колективного несвідомого може бути потенційно насичений як консолідаційним, так і конфронтаційним зарядом. Відповідно, міфологема є конструктором міфологічної форми соціально-психологічного мислення, тобто смисловою одиницею, що фіксує канони опису чинного порядку речей і безпосередньо описи того, що існує і має право на існування [11, с. 111].

Міфологеми, що несуть фундаментальні норми й цінності, пропонують конкретну поведінку в певних ситуаціях, встановлюють збалансовані взаємовідношення, стають невід'ємною частиною комунікацій у культурі [2, с. 104].

В умовах сучасних комунікацій та цифрових технологій, що утворюють світ гіперреальності, міфологеми так само можуть створюватися штучно, швидко розповсюджуватися завдяки мас-медіа та ставати частиною міфологічної концептосфери. Використовуючи структуру традиційної міфологеми, такі новітні конструкти згодом або ідеологізуються, перетворюючись на ідеологеми, або деміфологізуються, трансформуються і переосмислюються. У даному разі необхідно також зазначити, що під ідеологемою дослідники розуміють універсальну мисленнєву одиницю ідеологічної картини світу, що є знаковою формою, спроектованою на вербальну основу, яка актуалізується у межах того чи іншого метаконтексту (дискурсу), переважно політичного характеру. Як ментальна одиниця, ідеологема характеризується національною специфічністю, динамічністю семантики, підвищеною аксіологічністю, що призначена для масової мобілізації або соціального проектування з метою легітимації соціальної системи [11, с. 111].

Характерною рисою гібридної війни є те, що в ній задіяний особливий вимір агресивної поведінки, вмотивований створенням паралельної реальності як поєднання елементів справжньої дійсності та уявної. Нова якість війни полягає в радикальному зміщенні акцентів мотивації дій на рівень конструювання уявної псевдореальності. Ціннісно-смілова модель організує

сприйняття реальності як цілісного комплексу фактів і явищ з відповідною оцінкою їх значущості. Те, що не вкладається в загальну модель світу, позначається як периферійне та вороже, спроможне зруйнувати реальність, а отже, потрібно захищатися від нього, вдаючись до певних героїчних дій. Псевдореальність формується керованими засобами масової інформації, але дійсні її корені лежать глибше – в історичному досвіді та менталітеті, який сконцентрований у певній моделі реальності, що, паразитуючи на вибірковій сукупності реальних фактів, їх спотворює та уявною картиною заміщує реальну [8, с. 9].

Загалом же, якщо говорити про присутність міфологічного мислення та міфологем у сучасних нарративах та суспільно-політичному дискурсі, то варто зазначити, що міф формується як відкрита система уявлень про світ та про себе, що, своєю чергою, обумовлює систему ціннісних орієнтацій, поведінкові й мотиваційні моделі. Щодо розповсюдженості використання міфів у структурі різного роду нарративів, у тому числі гібридного характеру, важливим є те, наскільки розкручений медійний міф співпадає з особистісним, і, відповідно до цього, відкривається шлях для застосування різноманітних маніпулятивних системних втручань, що може призводити до негативних наслідків у суспільстві. Противагою цьому має бути сформована продуктивна контр-ідея, що базувалася б на пріоритетові національної ідеї та національних інтересів держави, вкладена так само у рамки міфу, яка б на рівні масової свідомості виконувала консолідуючу функцію. Утім, на думку вченого й аналітика Є. Магди, сучасне українське суспільство з його нечіткими, неокресленими та несформованими уявленнями про національну ідентичність та не укоріненим в масовій свідомості та медійному дискурсі й нарративі смислоутворюючим етноцентричним міфом може бути охарактеризована як така, що має лімінальний статус. Відтак за таких умов відповідати на інформаційну війну неможливо, не маючи хоча б засадових підстав, базової сукупності символів і міфологем, навколо якої може сформуватися новітній міф України [6, с. 66]. Як зазначає В. Зеленін, на сьо-

годні Україна балансує між чотирма світоглядними векторами, зокрема, наявними у суспільній свідомості є залишки радянських міфів, цінності «європейського майбутнього», присутніми в інфопросторі є також цінності та наративи «руського міру» та (поки що мало сформована) національна ідея України – «український вибір» [3, с. 67]. Відтак окремі вектори є факторами впливу на масову свідомість і ціннісні орієнтири соціуму та виступають також інструментами формування гібридних наративів в інформаційно-пропагандивному протистоянні.

Також у цьому аспекті сукупно важливого значення набувають ідентифікаційні розмежування, що також впливали і впливають на кризові ситуації, які стрясали Україну упродовж всього часу незалежності. Політичні кризи зазвичай виникали на ґрунті незбігу світоглядних настанов і життєвих практик різних сегментів соціуму. З переходом перманентної конфліктності на стадію збройного протистояння останнє на масовому рівні найчастіше сприймається як «керований хаос», спричинений «війною амбіцій». Проте, на думку Л. Нагорної, в основі всіх суспільно-політичних криз незмінно перебуває неспівпадіння ідентифікаційних критеріїв і ціннісних систем [7, с. 64].

Витоками російських наративів, що ретранслювалися в інформаційному просторі України з початку військової агресії, є історичні та психологічні особливості формування культурного контексту, що, своєю чергою, впливав на процес формування російського колективного несвідомого. Головні наративи, що склали основу загалом ідеологічної пропаганди та агресії в інформаційному протистоянні, за допомоги яких, власне, і розраховувалося здійснення насадження цінностей країни-агресора, ґрунтуються, на думку дослідників, на основі глибинних кодів традиційної російської культури, сформованої а надрах візантинізму, поширюваного згодом у вигляді православ'я. Так, зокрема, на думку С. Шкіль, з якою ми погоджуємося, до базових характеристик духовної культури росіян можна зарахувати такі категорії, як утопізм, колективізм, догматичність мислення, віра в богообра-

ність, релігійна пасивність. Світська культура, що формувалася під впливом тоталітарної керівної моделі, розробила власну категоріальну матрицю, характерними особливостями якої є мислення в рамках дихотомії «свій-чужий», конспірологічність, колосальний розрив між словами й діями, безвідповідальність, безініціативність, політична пасивність. Формування цих світоглядних особливостей – наслідок складного історичного шляху Росії, на який впливало одразу багато чинників: від православ'я до географічних особливостей регіону. Вони сформували особливий тип мислення, що вирізняє росіян поміж інших народів [12, с. 215].

Глобальним наративом у гібридній війні Росії є історично сформована та згодом ретрансльована у пропагандистську ідею теза про те, «Москва – це третій Рим». Вона вкладалася в православну концепцію «істинного царства» та сягала своїми витокami ідеї про те, що московські князі, а потім і царі, усвідомлювали себе спадкоємцями візантійського трону та відповідальними за збереження чистоти православної віри [12, с. 215]. Цей наратив, своєю чергою, породив ряд інших наративів, не менш важливих, і дотичних до головного, зокрема, протиставлення всього російського Заходу; віра в есхатологічну місію Росії стати останнім ковчегом спасіння в царстві антихриста; видозмінений візантійський наратив про домінування «своєї» культури над «чужою» та культури над досвідом; конспірологічність мислення, віра в наявність антиросійських змов як зовні, так і в межах країни [12, с. 217]. Тотальне слідування означеним наративам призвело до їх канонізації та перетворення на своєрідну універсальну модель світобачення та світобуття, що стали визначати риторику офіційних осіб Російської Федерації.

Відтак побіжно окреслені нами ідеї склали основу низки символічних сюжетів російської історії та є ключовими концептами у розумінні дійсності. До того ж відповідно сформовані наративи мають свою послідовну схему та усталену систему взаємовідношень між структурними частинами, за допомоги яких упорядковується реальний та віртуальний світи.

В умовах інформаційної гібридної війни поширеними наративами, ретрансльованими російською пропагандою в українському інфопросторі, були міфологеми та викривлення, що ґрунтувалися довкола української історії та її державності з метою заперечення й нівелювання. У цьому контексті був розгорнутий і інший, похідний наратив щодо анексії Криму та його сакральності для російської історії, коли захоплення українських територій спиралося на ідеологеми «исконно русских земель», «славы русского оружия» та ін. [8, с. 10].

Доцьогодотичним був ще один гібридний наратив, що стосувався, власне, розв'язаного збройного протистояння на сході України, який трактувався з позицій «внутрішнього конфлікту» та «громадянської війни». Відтак численні фейкові новини та меседжі покликані були «розмивати» медійний простір України, формуючи при цьому паралельну гібридну реальність.

Це впливало на імідж України на міжнародній арені, де позицію сторони-агресора також необхідно було брати до уваги. Конфлікт наративів між двома країнами формував імідж України не лише перед громадянами Росії, а й перед Євросоюзом. Та Україна, не маючи власних смислів, власної ідеології, не спроможна використовувати тільки власний авторитет і власне обличчя. Її імідж завжди співвідноситься з думкою Росії [5, с. 10]. Феномен підміни реального символічним сприяв тому, що українці й європейці стали сприймати окупаційну пресу та дивитися окупаційні сюжети не як сигнали біди, а як певний фактичний матеріал, що в той чи інший спосіб віддзеркалював дійсність [10, с. 91].

Механізми впливу на світоглядно-ціннісні патерни мають символічно-знакову природу, вони пов'язані зі смислами, з особливостями розуміння подій. Під час гібридної війни та інформаційного протистояння символічні компоненти виходять на перший план і починають відігравати ледве чи не вирішальну роль.

Пропагандистські міфологеми, спрямовані на історичне тло України, формувалися на загальних ідеях російської політики пам'яті, що сповідувала радянські цінності з канонічною версією культу

Перемоги у Великій Вітчизняній війні та відповідної героїки, що протиставлялися всьому іншому. Слід зазначити, що Україна протягом багатьох років була об'єктом російської політики пам'яті, спрямованої на поширення російської квазі-ідентичності («радянський народ» / «русский мир») серед українських громадян, дискредитацію та маргіналізацію маркерів української ідентичності, несумісних із російською квазі-ідентичністю (Мазепа, Петлюра, Бандера, Голодомор, УПА), популяризацію войовничого культу Перемоги над фашизмом, що спирався на міфологію Великої Вітчизняної війни, формування образу ворога – українського фашиста-бандерівця. З початком розгорнутої у 2014 році пропагандистської кампанії, головними учасниками якої стали російські і проросійські ЗМК, тема «фашизму» стала однією з найважливіших для російської пропаганди, оскільки вона дозволяла використовувати для опису подій в Україні дискурс «Великої Вітчизняної війни». Відповідно, й Революція гідності змальовувалася як «фашистський переворот», тема «фашизму» була використана для виправдання окупації Криму та збройної російської агресії на сході України. Застосовуючи риторіку, пов'язану з «Великою вітчизняною війною» («каратели», «нацисти», «ополченці») для опису подій в Україні, російська пропаганда намагалася зобразити «фашистами» українську владу, а також тих, хто обстоює суверенітет України [9, с. 71].

Таким чином, за допомоги таких наративів засобами інформації та комунікації формувалася інша гібридна реальність, де поєднання об'єктивних подій перемежовувалася з фейками і міфологемами, спотворюючи в масовому масштабі здатність критичного сприйняття і мислення. Маніпулятивні технології, що застосовувалися в інформаційній війні, образно моделювали унікальні ірраціональні властивості мас, їхні внутрішньо-особистісні прояви, міжлюдські зв'язки і відносини, латентно нав'язуючи масам соціокультурні міфи як умовні еталони суспільної поведінки [3, с. 63].

Ідеологія і пропаганда набувають у таких умовах дедалі більшої майстерності, трансформуючи у стратегічну дію

комунікацію як її перетворену форму, що здійснюється за схемою цілераціональної дії. Така дія постає у вигляді політичних та соціальних технологій, спрямованих не на порозуміння, а на досягнення стратегічних, військових цілей. Зокрема, тут використовуються так звані приховані перлокутиви, а то й просто засоби введення в оману, що спираються на технології симбіозу пропаганди й реклами. Соціально-психологічні технології є одним із найважливіших елементів механізму управління, призначення яких – програмування думок або прагнень мас, психічного стану населення тощо. Кінцева мета таких зусиль – контроль над населенням, його керованість і слухняність, історична пам'ять (або дискурс історичної пам'яті), що формується, з одного боку, як конструкт міфологічної, фольклорної, літературно-мистецької, звичаєвої форм соціально-психологічного мислення, а з іншого боку – за допомогою ідеологем та психотехнологій [11, с. 112].

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що методами ведення гібридної війни є глобальні наративи, що в інформаційному просторі та на рівні масової свідомості формують альтернативні погляди та гібридну метареальність, що наділяється функціями істинної, справжньої реальності. В умовах гібридної реальності експлуатуються ціннісно-сміслові моделі локального значення, що модифікуються під впливом маніпулятивних технологій і можуть мати інше ціннісно-інформаційне наповнення. У площині протидії та долання гібридних впливів важливим є вибудовування нової комунікативної стратегії влади і громадянського суспільства із широким залученням міжнародного досвіду для створення дієвої системи комунікацій в цілому в країні. Доцільним у цьому аспекті є вироблення комплексної стратегії представлення України у світі через забезпечення системи взаємодії держави з іноземними медіа та інтенсифікація роботи дипломатичних представництв зі ЗМІ за кордоном.

Список використаної літератури:

1. Гуцол С.Ю. Психологічні особливості неоміфологічного нарративу як чинника політичної культури сучасного суспільства. *Наукові студії із соціальної та політичної психології*. 2011. Вип. 25. С. 12–21.
2. Гуцол С.Ю. Психологічні особливості структурних складових неоміфологічного нарративу. *Вісник НТУУ КПІ. Філософія. Психологія. Педагогіка*. 2011. Вип. 1. С. 103–108.
3. Зеленін В.В. Історичний міфодизайн як психотехнологія сучасної інформаційно-психологічної війни: базові постулати, завдання та структура міфотворення. *Український психологічний журнал*. 2018. № 1(7). С. 58–73.
4. Ісакова О.І. Масова свідомість як владна технологія: сутність і механізми реалізації. *Регіональні студії*. 2018. № 12. С. 57–61.
5. Карпиленко В.А. Використання нарративів у когнітивних структурах новин. *Інформаційне суспільство*. 2014. (липень-грудень). Вип. 20. С. 9–11.
6. Магда Є. Підсумки гібридної п'ятирічки (2014–2019). *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*. 2019. Вип. 46. С. 65–71.
7. Нагорна Л. Поняття й метафори у територіальному аналізі: проблеми адекватності тлумачень. *Регіональна історія України: Зб. наук. ст.* 2015. Випуск 9. С. 53–68.
8. Парахонський Б.О., Яворська Г.М. Онтологія гібридної війни: гра прихованих смислів. *Стратегічна панорама*. 2017. № 1. С. 7–16.
9. Розумний О.М. Російська політика пам'яті як складова гібридної агресії проти України: технологія, результативність, способи протидії. *Стратегічні пріоритети*. 2017. № 3. С. 67–77.
10. Стяжкіна О. Дискурс окупації як механізм осмислення російської агресії проти України. *Нові сторінки історії Донбасу*. 2016. Кн. 25. С. 71–99.
11. Суший О.В. Глибинні рифи українського націєтворення: архетипна програма конфлікту. *Проблеми політичної психології*. 2017. Вип. 5(19). С. 103–121.
12. Шкіль С.О. Традиційні російські світоглядні наративи. *Гілея: науковий вісник: Зб. наук. пр.* 2015. Вип. 103. С. 214–218.

Melnyk I. Hybrid narratives of mass consciousness in conditions of information confrontation: challenges for public governance system

The hybrid narratives of the mass consciousness, which are spread during the information confrontation caused by the Russian armed aggression in the east of Ukraine, are studied. It is proved that narratives as cognitive constructs are used as manipulative mechanisms for retransmission of propaganda messages, values, models of world perception, have a hybrid character, forming an alternative imaginary reality. In the information space, hybrid metareality, capable of influencing society, its behavioral models, political activity, the nature of managerial decisions, etc., is formed by substituting the real with the symbolic and imaginary, producing fake information and perceiving the post-truth as truth. It was found that hybrid narratives, based on the archetypes of the collective unconscious, form neomyths, which accumulate quasi-identities, pseudo-values and ideologies of a destructive nature. It is argued that information hybrid influences have revealed a number of managerial problems: from changing the vector in information policy, and ending with the construction of a system of strategic communications of the country. Information confrontation in the conditions of hybrid war covers all spheres of mass communication, forming a wide public discourse that includes all types of communication and forms public opinion. The consequence of the collision of opposing narratives in the information confrontation is the discovery of common values in understanding the events of hybrid warfare, which are formed through manipulation and propaganda and affect the mass consciousness of society. national values and interests. Methods of hybrid war have revealed significant gaps in organizational and managerial, educational and humanitarian spheres, unpreparedness of the public administration sector and management personnel for specific threats of hybrid warfare and related challenges that threaten national security, as a whole, using modern hybrid technologies. The development of basic state mechanisms of functioning in a hybrid war highlights the need for state regulation of certain issues in terms of information policy, cultural product protection, etc., which, in turn, requires improving the principles of public administrators with information and analysis, experts, civil society and media.

Key words: *narrative, mythologies, neomyths, hybrid war, information space.*

УДК 35.083

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.18>**Р. В. Палагусинець**

кандидат економічних наук,
заступник керівника відділу
Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків
Апарату Верховної Ради України

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО КАПІТАЛУ ДИПЛОМАТИЧНИМИ СЛУЖБАМИ УКРАЇНИ

Важливе значення у системі реалізації стратегічних цілей та завдань зовнішньої державної політики має використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України. При цьому дослідження доводять, що використання інтелектуального капіталу у системі державного управління дозволяє приймати державо-управлінські рішення, які сприяють досягненню довгострокових перспектив України в напрямку інтеграції вітчизняної економіки у світовий, зокрема у європейський економічний простір. З огляду на це метою наукової статті виступає розкриття концептуальних основ оцінки ефективності використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України. Матеріальна база наукової статті побудована на наукових дослідженнях, проведених у контексті розкриття тематики використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України, та на положеннях Закону України «Про дипломатичну службу» і Дипломатичної академії імені Геннадія Удовенка при МЗС України. Для розкриття мети наукової статті використано такі методи, як аналіз та опис (для визначення теоретичних аспектів використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України) і спостереження та порівняння (для представлення практичних аспектів оцінки ефективності використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України). З'ясовано, що одним із основних елементів інтелектуального капіталу як наукової категорії виступають інтелектуальні ресурси. Визначено, що дипломатичними службами в Україні, відповідно до положень національного законодавства, є: Міністерство закордонних справ України, представництва Міністерства закордонних справ України у регіонах України, закордонні дипломатичні установи України. Встановлено, що в Україні підготовкою кадрів (державних службовців), які в перспективі здійснюватимуть професійну діяльність у дипломатичних службах України, займається Дипломатична академія імені Геннадія Удовенка при МЗС України. Доведено, що ефективність використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України залежить від професійної компетентності та кваліфікованості працівників (спеціалістів), які реалізуються функції та виконують завдання, поставлені цими службами відповідно до своїх посадових обов'язків. Запропоновано інтелектуальний капітал, що використовується дипломатичними службами України в контексті реалізації цілей державної політики, визначати за рахунок оцінювання ефективності використання людського, структурного, споживчого, кадрового та інноваційного капіталу.

Ключові слова: інтелектуальний капітал, інтелектуальний потенціал, інтелектуальні ресурси, державне управління, Дипломатична служба України імені Геннадія Удовенка при МЗС України.

Постановка проблеми. В умовах структурних змін національної економіки реалізація стратегічних цілей та завдань державної політики залежить від багатьох чинників, визначальне місце серед яких посідає інтелектуальний капітал.

Дослідження доводять, що використання інтелектуального капіталу у системі державного управління дозволяє приймати державо-управлінські рішення, які сприяють досягненню довгострокових перспектив України у напрямку інтеграції вітчизняної економіки у світовий, зокрема у європейський економічний простір.

Слід також відмітити, що особливу роль інтелектуальний капітал відіграє в контексті державного управління, яке здійснюється дипломатичними службами України, оскільки діяльність цих служб націлена на досягнення стратегічних цілей та завдань зовнішньої політики України. Однак, як показує практика, сьогодні використання інтелектуального капіталу у системі державного управління проводиться здебільшого неефективно, що потребує в перспективі пошуку більш ефективних напрямків його використання.

З огляду на те актуальність тематики наукової статті полягає у визначенні особливостей використання інтелектуального капіталу у системі державного управління, яке здійснюється дипломатичними службами України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначення теоретичних аспектів використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України вимагає проведення огляду наукових доробків, здійснених провідними науковцями та вченими. Першочергову увагу в ході розкриття теоретичної частини наукової статті слід звернути на такі поняття, як «інтелектуальний капітал» та «використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України».

Житченко Г.О., вивчаючи теоретичні особливості поняття «інтелектуальний капітал», зазначає, що інтелектуальний капітал – це сукупність знань, досвіду, інтуїтивних здібностей і професійної підготовки працівників різних сфер діяльності. З позиції науковця, структуру інтелектуального капіталу складають:

1) людський капітал (який характеризує оволодіння працівником широким колом знань, творчих здібностей та навичок, а також включає здатність працівника відповідати вимогам сфери діяльності);

2) структурний капітал (до складу якого належать програмне забезпечення, програмні засоби, бази даних, застосування яких у певній сфері діяльності впливає на продуктивність праці працівників);

3) споживчий капітал (визначає здатність наявного інтелектуального капіталу працівників задовольняти потреби споживачів конкретної сфери діяльності) [1, с. 257].

Єрешко Ю.О., розглядаючи роль інтелектуального капіталу у системі забезпечення інноваційного типу розвитку економіки, заявляє, що інтелектуальний капітал – це продукування знань, які є уречевлені у засобах виробництва та матеріалізовані [2].

Кравченко М.С. та Погорелов В.М. у власному дослідженні розглядають питання запровадження зарубіжного досвіду для забезпечення розвитку інтелектуального капіталу державних службовців (у тому числі посадових осіб органів державної влади). Результати проведених науковцями досліджень засвідчують, що сьогодні в Україні система управління та підвищення потенціалу (зокрема інтелектуального) державних службовців (посадових осіб органів державної влади) є неефективною, що, своєю чергою, вказує на недосконалу та неповну підготовку і перепідготовку державних службовців до здійснення посадових обов'язків. Тому з метою вирішення цієї проблеми пропонується застосовувати у державній практиці підготовки та перепідготовки державних службовців комплексний підхід із орієнтацією на позитивний досвід управління інтелектуальним капіталом державних службовців (посадових осіб органів державної влади) провідних країн світу [3].

Амосов О.Ю. та Гавкалова Н.Л. за результатами проведених досліджень зазначають, що важливу роль у процесі формування інтелектуального капіталу у сфері державного управління посідає підготовка кадрів для здійснення професійної діяльності у державній службі. Також науковці стверджують, що інтелектуальний капітал органів державної служби – це сукупність інтелектуальних ресурсів, зокрема загальних і наукових знань працівників (кадрів), досвіду працівників, вмінь працівників, навичок працівників для створення продуктів інтелектуальної діяльності у сфері державної служби [4].

Огляд літератури з окресленої проблематики засвідчив, що одним із основних елементів інтелектуального капіталу як наукової категорії виступають інтелектуальні ресурси. З огляду на зазначене Марутян Р. проводить вивчення інтелектуальних ресурсів у сфері державного управління в контексті забезпечення дер-

жавної влади. Так, науковець класифікує інтелектуальні ресурси у сфері державного управління на:

1) кадри, як суб'єкти адміністративно-політичної еліти, посадові особи військової, правоохоронної та цивільної служби;

2) інтелект, за яким визначається обсяг і рівень професійних знань, досвіду, навичок та мобільності для освоєння інформації під час навчання, підготовки та перепідготовки;

3) обліково-аналітичне забезпечення процесу державного управління;

4) інформаційну інфраструктуру процесу державного управління [5, с. 284].

Мета і завдання дослідження. Метою наукової статті виступає розкриття концептуальних основ оцінки ефективності використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України.

Згідно з метою наукової статті передбачається досягнення таких завдань: 1) визначити ключові особливості функціонування дипломатичних служб в Україні; 2) розкрити ключові аспекти підготовки працівників дипломатичних служб в Україні; 3) розглянути поняття інтелектуального капіталу в системі державного управління; 4) представити оцінку ефективності використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України.

Матеріали і методи. Матеріальна база наукової статті побудована на наукових дослідженнях, проведених у контексті розкриття тематики використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України, та на положеннях Закону України «Про дипломатичну службу» [6] і Дипломатичної академії імені Геннадія Удовенка при МЗС України [7–9].

Для розкриття мети наукової статті використано такі методи, як: аналіз та опис (для визначення теоретичних аспектів використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України); спостереження та порівняння (для представлення практичних аспектів оцінки ефективності використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України).

Виклад основного матеріалу. У ході проведення оцінки ефективності використання інтелектуального капіталу дипло-

матичними службами України слід першочергово визначити ключові особливості функціонування дипломатичних служб в Україні. Відповідно до статті 1 «Дипломатична служба» Закону України «Про дипломатичну службу» [6] під дипломатичними службами слід розуміти спеціальні державні служби, професійна діяльність посадових осіб яких стосується здійснення зовнішньої політики України, забезпечення захисту державних інтересів у напрямку міжнародного співробітництва України, гарантування дотримання прав і інтересів громадян та юридичних осіб за межами території України.

До структури Дипломатичної служби України відповідно до положень Закону України «Про дипломатичну службу» належать Міністерство закордонних справ України, представництва Міністерства закордонних справ України у регіонах України та закордонні дипломатичні установи України (детальна класифікація яких представлена на рис. 1).

Працівниками дипломатичної служби України є дипломатичні службовці та працівники, адміністративні службовці та працівники, що виконують функції із обслуговування (пункт 1 статті 2 Закону України «Про дипломатичну службу» [6]).

Варто зазначити, що в Україні підготовкою кадрів (державних службовців), які у перспективі здійснюватимуть професійну діяльність у дипломатичних службах України, займається Дипломатична академія імені Геннадія Удовенка при МЗС України [7]. Цей державний навчально-науковий заклад післядипломної освіти проводить підготовку та перепідготовку, а також професійне навчання не тільки кадрів державної служби, але і інших спеціалістів, які провадять професійну діяльність у інших державних органах, до основних компетенцій яких належать міжнародні відносини.

Сьогодні Дипломатична академія імені Геннадія Удовенка при МЗС України є школою професійної дипломатії, а також центром професійного навчання і підготовки спеціалістів дипломатичної служби. Також необхідно звернути увагу і на те, що у Дипломатичній академії імені Геннадія Удовенка при МЗС України для підго-

товки майбутніх спеціалістів запроваджені та активно і результативно реалізуються новітні програми з підготовки дипломатів, широко використовуються сучасні методи та інформаційні і комунікаційні технології, забезпечується співробітництво в рамках підготовки спеціалістів із видатними дипломатами і впливовими партнерами [7].

Для підвищення інтелектуального потенціалу майбутніх спеціалістів, і, тим самим, використання у перспективі інтелектуального капіталу дипломатичними службами України, Дипломатична академія України

імені Геннадія Удовенка при МЗС України проводить заходи інтелектуального клубу. Так, інтелектуальний клуб являє собою неформальний захід цього закладу, суть якого полягає у створенні належних умов та місця для спілкування як з вітчизняними, так із зарубіжними дипломатами, видатними діячами, високопосадовцями, бізнесменами і лідерами думок, на тематику розвитку світових процесів і зовнішньополітичних перспектив України [8].

Беручи участь у таких заходах, майбутні спеціалісти не тільки набувають



Рис. 1. Система органів дипломатичної служби України

Джерело: побудовано на основі [6]

нових знань, але і освоюють практичні навички та досвід, які є необхідними для подальшої професійної діяльності у системі дипломатичних служб України.

Окрім заходів інтелектуального клубу, у структурі Дипломатичної академії імені Геннадія Удовенка при МЗС України є спеціальний підрозділ – Центр мовної підготовки [9]. Цим підрозділом проводиться навчання майбутніх працівників дипломатичних служб України в напрямку підвищення їх іншомовної професійної компетентності, а це виступає важливим фактором формування інтелектуального потенціалу в них, що в перспективі виступатиме інтелектуальним капіталом, який використовуватимуть дипломатичні служби України для досягнення цілей та виконання завдань, поставлених перед ними та відповідно визначених законодавством. Розглядаючи інтелектуальний капітал у системі державного управління,

яке здійснюється дипломатичними службами України, треба сказати, що в цьому контексті він виконує низку функцій, детальна інформація про які представлена на рис. 2.

Слід відмітити, що основу інтелектуального капіталу у системі державного управління складають національні інтелектуальні ресурси, які у сукупності складаються із інтелектуальних спільнот, організацій та інститутів, основна мета діяльності яких націлена на забезпечення процесів відтворення та реалізації інтелектуального капіталу та інтелектуального потенціалу для виконання функцій державного управління. Своєю чергою, національні інтелектуальні ресурси формуються із політичних, наукових, управлінських, освітніх, професійних та експертно-аналітичних ресурсів [10, с. 30].

При цьому інтелектуальний капітал виступає провідним капіталом із

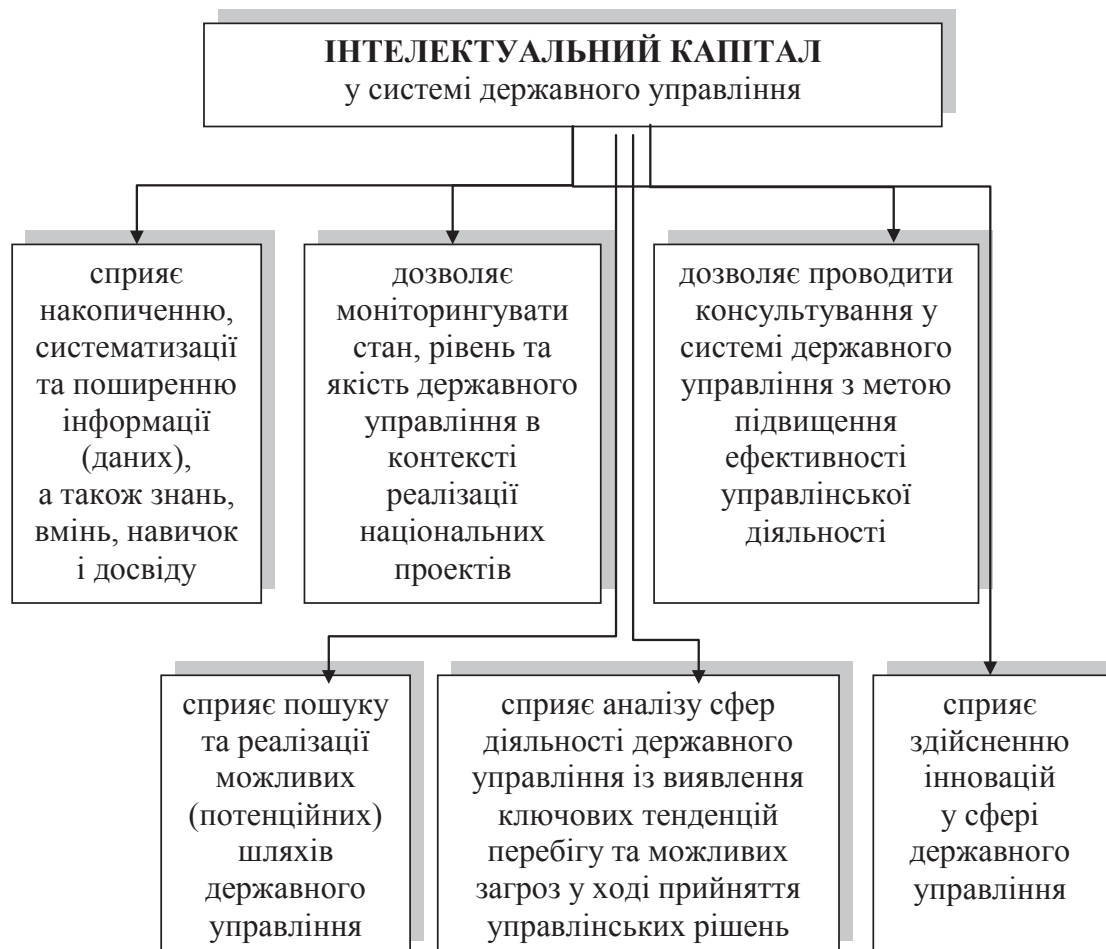


Рис. 2. Функції інтелектуального капіталу у системі державного управління
Джерело: побудовано на основі [5]

усіх видів капіталів, які використовуються для реалізації функцій державного управління. Від ефективності використання інтелектуального капіталу залежить науково-технічний та соціально-економічний розвиток суспільства [11].

Дослідження доводять, що ефективність використання інтелектуального капіталу залежить, перш за все, від якості інтелектуальних ресурсів. Що стосується дипломатичних служб України (зокрема, Міністерства закордонних справ України, представництв Міністерства закордонних справ України у регіонах України, закордонних дипломатичних установ України), то ефективність використання інтелектуального капіталу цими службами чітко залежить від професійної компетентності та кваліфікованості працівників (спеціалістів), які реалізують функції та виконують завдання, поставлені цими службами відповідно до своїх посадових обов'язків.

Загальноприйнято вважати, що ефективність використання інтелектуального капіталу, з позиції економічної науки, визначається за результатами, отриманими від використання його складових. Тому, спираючись на вищепредставлені твердження, ефективність використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України залежить від професіоналізму, компетентності, кваліфікованості, ініціативності, інтелектуальних здібностей, об'єктивності та обізнаності працівників цих служб.

З огляду на те інтелектуальний капітал, що використовується дипломатичними службами України в контексті реалізації цілей державної політики, формується за рахунок людського, структурного, споживчого, кадрового та інноваційного капіталу. Математично оцінку ефективності використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України можна представити формулою 1:

$$IK = f(LK; S_TK; S_PK; KK; I_NK), \quad (1)$$

де IK – ефективність використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України;

LK – ефективність використання людського капіталу дипломатичними службами України;

S_TK – ефективність використання структурного капіталу дипломатичними службами України;

S_PK – ефективність використання споживчого капіталу дипломатичними службами України;

KK – ефективність використання кадрового капіталу дипломатичними службами України;

I_NK – ефективність використання інноваційного капіталу дипломатичними службами України.

При цьому, має виконуватись вимога (формула 2):

$$IK \rightarrow \max, \quad (2)$$

Використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України проводиться з метою досягнення таких завдань [6]:

– для гарантування захисту національних інтересів;

– для реалізації зовнішньої політики та забезпечення міжнародного співробітництва між Україною та зовнішніми партнерами;

– для забезпечення захисту прав і інтересів громадян та юридичних осіб за межами України;

– для реалізації зовнішньополітичного курсу та здійснення зовнішньополітичної діяльності України;

– для оцінки економічного і політичного становища у світі, внутрішньої і зовнішньої політики інших держав, їх діяльності;

– для оцінки та аналізу діяльності міжнародних організацій та об'єднань;

– для забезпечення державних органів України інформацією, яка є необхідною для здійснення внутрішньої та зовнішньої політики;

– для організації переговорів із іншими державами, міжнародними організаціями та міжнародними об'єднаннями стосовно укладення міжнародних договорів;

– для забезпечення консульських та дипломатичних відносин із іншими державами, міжнародними організаціями та міжнародними об'єднаннями;

– для забезпечення взаємозв'язків із закордонними громадськими об'єднаннями в рамках реалізації внутрішньої та зовнішньої політики України;

– для забезпечення розвитку міжнародного науково-технічного та освітнього співробітництва;

– для вдосконалення законодавства України стосовно питань реалізації внутрішньої та зовнішньої політики.

Окрім дипломатичних служб, в Україні активну діяльність із досягнення цілей та завдань, визначених Законом України «Про дипломатичну службу» [6], проводить неформальна народна дипломатія [12], розвиток якої з кожним роком проводиться швидкими темпами. Свою діяльність народна дипломатія проводить на базі використання мережі Global Ukrainians. Завдяки мережі Global Ukrainians відбувається взаємодія між державними та недержавними організаціями стосовно досягнення мережевої та громадської дипломатії, забезпечення культурної дипломатії та бізнес-дипломатії, підтримання позиції України завдяки аналітично-експертним та інформаційно-політичним інструментам, здійснення медико-соціально-гуманітарної діяльності.

Висновки. Таким чином, за результатами проведеного огляду літератури, який дозволив визначити теоретичні аспекти використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України, та в ході проведення оцінки ефективності використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України:

– з'ясовано, що одним із основних елементів інтелектуального капіталу як наукової категорії виступають інтелектуальні ресурси;

– визначено, що дипломатичними службами в Україні відповідно до положень національного законодавства є: Міністерство закордонних справ України, представництва Міністерства закордонних справ України у регіонах України, закордонні дипломатичні установи України;

– встановлено, що в Україні підготовкою кадрів (державних службовців), які в перспективі здійснюватимуть професійну діяльність у дипломатичних службах України, займається Дипломатична академія імені Геннадія Удовенка при МЗС України;

– доведено, що ефективність використання інтелектуального капіталу дипломатичними службами України залежить від професійної компетентності та кваліфіко-

ваності працівників (спеціалістів), які реалізуються функції та виконують завдання, поставлені цими службами відповідно до своїх посадових обов'язків;

– запропоновано інтелектуальний капітал, що використовується дипломатичними службами України в контексті реалізації цілей державної політики, визначати за рахунок оцінювання ефективності використання людського, структурного, споживчого, кадрового та інноваційного капіталу.

Список використаної літератури:

1. Житченко Г.О. Сутність та визначення поняття «інтелектуальний капітал». *Економіка і суспільство: електронне наукове видання*. 2017. Випуск 12. С. 255–259.
2. Єрешко Ю.О. Економічна сутність інтелектуального капіталу як фактора інноваційного розвитку економіки. *Економічний вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. 2016. № 13. С. 9–13.
3. Кравченко М.С., Погорелов В.М. Запровадження закордонного досвіду управління розвитком інтелектуального капіталу державних службовців. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності = Theoretical and Practical Aspects of Economics and Intellectual Property: збірник наукових праць / ДВНЗ «ПДТУ»*. Маріуполь, 2018. Вип. 17. С. 63–67.
4. Амосов О.Ю., Гавкалова Н.Л. Підготовка кадрів для державної служби як засіб формування інтелектуального капіталу державного управління. *Публічне адміністрування: теорія та практика: електронний збірник наукових праць*. 2009. Випуск 2(2). URL : <http://mail.dbuara.dp.ua/zbirnik/2009-02/index.html> (дата звернення 02.09.2020).
5. Марутян Р. Інтелектуальні ресурси державного управління в системі забезпечення державної влади. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. 2012. Вип. 1. С. 277–286.
6. Про дипломатичну службу : Закон України від 07.06.2018 № 2449-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> (дата звернення: 02.09.2020).
7. Дипломатична академія імені Геннадія Удовенка при МЗС України. Міністерство закордонних справ України. URL : <https://mfa.gov.ua/pro-ministerstvo/struktura/diplomatichna-akademiya> (дата звернення: 02.09.2020).

8. Інтелектуальний клуб. Дипломатична академія України імені Геннадія Удовенка при МЗС. URL : <http://da.mfa.gov.ua/irc/irc-clubs/> (дата звернення: 02.09.2020).
 9. Центр мовної підготовки. Дипломатична академія України імені Геннадія Удовенка при МЗС. URL : <http://da.mfa.gov.ua/irc/irc-clubs/> (дата звернення: 02.09.2020).
 10. Марутян Р. Інтелектуальні ресурси державного управління: особливості використання та відтворення. *World Science*. 2019. № 10(50), Vol. 2. 28–32.
 11. Голуб В. Формування інтелектуального капіталу державного управління в контексті підготовки державно-управлінських кадрів. *Науково-інформаційний вісник з державного управління*. 2012. № 1. С. 21–23.
 12. Стратегія розвитку народної дипломатії через мережу Global Ukrainians на 2017–2018 роки. Global Ukraine Foundation, 2016. URL : <https://global-ukraine.com/wp-content/uploads/2017/01/2017-01-25-Global-Ukrainians-Strategy-FINAL.pdf>. (дата звернення: 02.09.2020).
-

Palahusynets R. Efficiency evaluation of the use of intellectual capital by the diplomatic services of Ukraine

The use of intellectual capital by the diplomatic services of Ukraine plays an important role in the system of realization of strategic goals and objectives of foreign state policy. At the same time, research proves that the use of intellectual capital in the public administration system allows making public administration decisions that contribute in achieving long-term prospects of Ukraine in the field of integration of the domestic economy into the World, in particular European economic space. In this regard, the purpose of the scientific article is to reveal the conceptual basis for assessing the effectiveness of the use of intellectual capital by the diplomatic services of Ukraine. The scientific article is based on scientific research conducted in the context of disclosure of the use of intellectual capital by diplomatic services of Ukraine, and the provisions of the Law of Ukraine «On Diplomatic Service» and the MFA Diplomatic Academy named after Gennadiy Udovenko. Revealing the purpose of the scientific article, such methods as analysis and description (to determine the theoretical aspects of the use of intellectual capital by diplomatic services of Ukraine) as well as observation and comparison (to present practical aspects of assessing the effectiveness of intellectual capital by diplomatic services of Ukraine) were used. It has been found out that one of the main elements of intellectual capital, as a scientific category is intellectual resources. It is determined that the diplomatic services in Ukraine, in accordance with the provisions of national legislation, are: the Foreign Ministry of Ukraine, Representative Offices of the Foreign Ministry of Ukraine in the regions of Ukraine, Diplomatic Missions of Ukraine. It has been found out that the MFA Diplomatic Academy named after Gennadiy Udovenko provides personnel training programs (for civil servants who will perform professional activities in the diplomatic services of Ukraine in the future). It has been proved that the effectiveness of the use of intellectual capital by the diplomatic services of Ukraine depends on the professional competence and qualification of employees (specialists) who perform functions and tasks assigned by these services in accordance with their job responsibilities. It has been proposed to determine the intellectual capital used by the diplomatic services of Ukraine in the context of the implementation of public policy objectives by evaluating the effectiveness of the use of human, structural, consumer, personnel and innovation capital.

Key words: *intellectual capital, intellectual potential, intellectual resources, public administration, MFA Diplomatic Service of Ukraine named after Hennadiy Udovenko.*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.19>**В. Ю. Станішевський**аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ У СВІТОВІЙ НАУКОВІЙ ДУМЦІ

Зазначено, що державно-приватне партнерство є одним із таких механізмів і розкривається як специфічна форма спільної діяльності органів публічної влади, органів місцевого самоврядування, представників бізнес-спільнот і громадських організацій із метою розв'язання різноманітних суспільних проблем і реалізації державних програм і проєктів. Наголошено, що логічніше під «механізмом» розуміти комплекс методичних інструментів, які застосовуються під час прийняття рішень для здійснення моделювання варіантів таких рішень, розробки методів їх аналізу й впровадження в життя. За таких умов є можливість зниження ризиків від їх реалізації, а також підвищення їх обґрунтованості. Доведено, що дієвими засобами державного регулювання є комплексна система цілеспрямованих форм, напрямів і методів впливу, яку використовують органи публічної влади з метою впорядкування системи суспільно-економічних відносин держави, а також стабілізації та адаптації наявної суспільно-політичної системи до мінливих умов зовнішнього середовища.

Обґрунтовано, що механізм державного управління є комплексом управлінських заходів, який застосовується з метою реалізації підтримувальної, регульовальної та компенсаційної функцій держави, що спрямовані на створення оптимальних умов ефективного функціонування ринку й розв'язання загальнонаціональних соціально-економічних проблем розвитку економіки держави й суспільства загалом.

Акцентовано увагу на тому, що повно й глибоко розкривають зміст партнерської взаємодії автори, які визначають її як господарський процес, в якому суб'єкти таких відносин (державна, представники бізнес-спільноти, інвестори й споживачі) здійснюють власний вибір щодо їх реалізації. Констатовано той факт, що головна мета здійснення партнерських відносин між суб'єктами полягає в правильному виборі основних параметрів співробітництва між ними, методів і форм їх реалізації на основі отримання взаємної вигоди й із застосуванням принципу справедливості щодо всіх учасників співпраці.

Визначено державно-приватне партнерство як систему взаємовідносин між органами публічної влади й представниками бізнес-спільноти, характерною рисою якої є те, що приватному сектору надається більша роль у процесах планування, фінансування та реалізації послуг, аніж у процесі застосування традиційних форм співробітництва (таких, як тендер), і відводиться менша роль, аніж у процесі застосування механізму приватизації. Водночас на основі укладених договорів і положень нормативних актів гарантується захист інтересів державних і комунальних організацій.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, механізми державного управління, фінансування та реалізація послуг, соціально-економічний розвиток територій, партнерські відносини.

Постановка проблеми. Натепер зберігається тенденція до продовження розвитку кризових явищ у наукових концепціях соціальної держави, адже в сучасному світі навіть успішні й провідні країни неспроможні виконувати всі соціальні функції в необхідних обсягах для

гармонійного розвитку суспільства. Третє тисячоліття для країн Північної Америки та Європи стало відправною точкою для здійснення інтенсивних пошуків нових механізмів і форм виконання соціальних функцій держави для видозмін концептуально-теоретичних основ взаємодії держави й населення, за яких все більше застосовуються децентралізаційні меха-

нізми делегування конкретних функцій і повноважень органами публічної влади на рівень громадянського суспільства й територіальних громад.

Державно-приватне партнерство є одним із таких механізмів і розкривається як специфічна форма спільної діяльності органів публічної влади, органів місцевого самоврядування, представників бізнес-спільнот і громадських організацій із метою розв'язання різноманітних суспільних проблем і реалізації державних програм і проєктів. Така спільна діяльність приводить до збільшення наукового інтересу до появи нових поглядів на концепції соціальної держави, усвідомлення необхідності ґрунтовних перетворень парадигми соціальної політики держави й оновлення її концептуальних принципів. Зокрема, це стосується реалізації механізмів залучення представників бізнесового товариства до організації, фінансування та надання послуг населенню, а також до забезпечення необхідного рівня соціальних стандартів життя людей, задекларованих державою [1, с. 74].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз зарубіжних наукових досліджень за останні декілька років показав, що багато уваги приділено вивченню альянсів між державним і приватним секторами організаційного й інституційного характерів із метою реалізації загальнонаціональних, регіональних і місцевих суспільно-важливих проєктів. Дослідженням піддаються різноманітні форми взаємодії державного й приватного секторів, успішний досвід провідних країн світу в питаннях впровадження міжсекторної співпраці й реалізації спільних проєктів у різних сферах життєдіяльності суспільства: освіті, охороні здоров'я, науці, будівництві тощо [2, с. 11–12].

Метою статті є розкриття особливостей механізмів державно-приватного партнерства у сфері економіки у світовій науковій думці.

Виклад основного матеріалу. Натепер питання реалізації механізмів державно-приватного партнерства в державно-управлінській науці досліджені не досить ґрунтовно – в наукових джерелах подані лише розрізнені теоретичні опрацювання окремих економічних аспек-

тів проблем взаємодії держави й бізнесу. Зокрема, наявні розробки з питань власності, державного контролю за діяльністю представників бізнес-спільнот, державного регулювання економічних відносин між приватними компаніями тощо [3, с. 7–8].

На мою думку, аналізуючи сутність поняття та категоріального ряду механізмів державно-приватного партнерства у сфері економіки у світовій науковій думці, доцільним буде розглянути такі поняття, як «механізм», «механізм державного управління», «партнерство», «державно-приватне партнерство», а також здійснити характеристику основних принципів державно-приватного партнерства.

Термін «механізм» використовується в багатьох галузях наукових досліджень [4, с. 57].

З наукової думки А. Кульмана, механізм виступає як природна система [5, с. 106].

На мій погляд, механізм виступає як спосіб розв'язання суперечностей перебігу процесу або розвитку явища, як сукупність послідовних дій, а також форм, методів та інструментів управління.

На думку вченого, економічний механізм є послідовністю взаємопов'язаних економічних явищ. Такими явищами можуть виступати механізми трансформацій доходу в капітал і навпаки, капіталу в дохід, механізми рівноваги між споживанням і виробництвом товарів і послуг, механізми рівноваги національної економіки із зовнішнім світом тощо [6, с. 29].

На мою думку, доцільнішим у контексті статті буде таке визначення економічного механізму: певна сукупність методів управління, а також взаємодії суб'єктів, які реалізують функцію здійснення раціонального господарювання та формування стійких закономірностей для розвитку економіки держави.

Зміст терміну «механізм» Т. Парсонс розкриває як інтегративну комунікацію, яка має вплив на мотивацію всіх суб'єктів системи, детермінуючи їх в засоби й шляхи здійснення їх бажань [7, с. 76–77].

На мою думку, це цілеспрямований процес, хоча вибір мети його здійснення визначається культурою особи, колективу або суспільства в цілому, емоційним станом і відданістю традиціям.

Термін «механізм» у ракурсі інтерпретації соціальної дії застосовував М. Вебер. Автор розглядав «орієнтацію на іншого (інших)» як важливий аспект явища соціальної дії, що передбачає взаємне очікування певної поведінки суб'єктів соціальних відносин.

Вважаю, що такий підхід показує направленість механізмів управління економічною діяльністю на забезпечення інтересів суспільства. Така орієнтація відповідає сучасним підходам концепції соціально-етичного маркетингу, яка полягає в задоволенні інтересів не тільки окремих споживачів, а й суспільства в цілому.

Т. Гільорме застосовує поняття «механізм» як комплекс адаптаційних систем цілей, функцій, принципів, методів і моделей, що базуються на процесі постійної взаємодії та спрямовані на певні критерії успішності прийняття управлінських рішень.

На мою думку, логічніше під «механізмом» розуміти комплекс методичних інструментів, які застосовуються під час прийняття рішень для здійснення моделювання варіантів таких рішень, розробки методів їх аналізу й впровадження в життя. За таких умов є можливість зниження ризиків від їхньої реалізації, а також підвищення їхньої обґрунтованості.

Визначення поняття «економічний механізм», із наукової думки С. Рейтера й Л. Хурвитса, розкривається як певна математична модель, яка здійснює проектування діяльності інститутів із метою координації роботи суб'єктів економічних відносин для підвищення рівня ефективності використання наявних ресурсів і сприяння їхньої економії [8, с. 40].

На мою думку, таке визначення досить вузьке й розкриває сутність економічного механізму лише з позиції сукупності внутрішніх складових частин системи, тобто в повному обсязі не може окреслити його багатогранність і складність і потребує уточнення.

У контексті такої тематики варто розглянути дефініцію поняття «механізми державного управління», що дозволить ґрунтовно дослідити характер діяльності органів публічної влади й характерні особливості процесу досягнення управлін-

ських цілей, а також окреслити визначну роль формально-логічних засобів у державно-управлінській науці.

Західноєвропейське енциклопедичне трактування поняття «державне управління» показує його як діяльність, що містить здійснення політики й програм виконавчої влади держави [9, с. 24].

Можна підтримати таке визначення лише частково й додати, що сучасне публічне адміністрування, на мою думку, має містити діяльність щодо визначення конкретних напрямів політики виконавчої влади, які найчастіше дотичні з процесами планування, організації, координації та контролю за діями уряду.

У контексті наукових поглядів Г. Райта, «механізм державного управління» виступає як взаємозв'язок виконавчої, законодавчої та судової влади, створений із метою формування державної політики, а значить і частини політичного процесу, а саме державне управління має тісний взаємозв'язок з окремими особами й певними приватними групами осіб для надання соціальних послуг для населення [10, с. 166].

На мою думку, таке визначення автора неповно розкриває зміст поняття «механізм державного управління», тому пропонуємо розглядати його як комплекс організаційних форм і структур управління, методів, інструментів і важелів впливу, які мають причинно-наслідкові зв'язки й ознаки взаємозалежностей.

Дж. Лавфт зазначає, що механізм державного управління необхідно розглядати як комплекс засобів впливу або важелів, що застосовуються в процесі управління [11, с. 186].

На мою думку, під механізмом державного управління розуміється логічний взаємозв'язок сукупності компонентів, закономірностей і процесів, які застосовує суб'єкт публічного адміністрування з метою визначення, забезпечення інтересів, потреб населення, а також формування цілей суспільства, фіксування їх в управлінських рішеннях.

У контексті наукових поглядів Л. Туроу в галузі науки державного управління, одним із ключових завдань механізмів державного управління виступає реаліза-

ція процесу досягнення найвищого рівня ефективності розподілу наявних ресурсів у ринковій економіці [12, с. 37].

На мій погляд, така думка автора базується на використанні закону Парето, що полягає в такій залежності: розподіл ресурсів буде оптимальним тоді, коли добробут кожного індивідуума суспільства не буде поліпшуватись коштом іншого, тобто, існуватиме певний баланс у соціумі.

Прослідкувавши за ходом думки Дж. Кейнса, видно, що засобами державного регулювання він вважає будь-які форми державного регулювання процесу збільшення бюджетних витрат держави, здійснення впливу на зростання ефективності споживчого попиту, організації інвестиційних процесів у країні, справедливого перерозподілу доходів на користь соціально незахищених верств населення.

Підтримуючи автора, можна додати, що, на мою думку, дієвими засобами державного регулювання є комплексна система цілеспрямованих форм, напрямів і методів впливу, яку використовують органи публічної влади з метою впорядкування системи суспільно-економічних відносин держави, а також стабілізації та адаптації наявної суспільно-політичної системи до мінливих умов зовнішнього середовища.

Отже, підсумовуючи, зазначу, що механізм державного управління є комплексом управлінських заходів, який застосовується з метою реалізації підтримувальної, регульовальної та компенсаційної функцій держави, які спрямовані на створення оптимальних умов ефективного функціонування ринку й розв'язання загальнонаціональних соціально-економічних проблем розвитку економіки держави й суспільства в цілому.

Для проведення ґрунтового дослідження та визначення змісту державно-приватного партнерства доцільно розглянути основні концептуальні підходи й наукові літературні джерела, які містять інформацію щодо визначення поняття «партнерство», а також показують рівень розробленості проблематики його формування.

Термін «партнерство» застосовується як у наукових джерелах, так і в побуті, в основному маючи на увазі поняття соці-

ального й ділового партнерств. У процесі дослідження зустрічаємо невелику кількість наукових підходів щодо визначення його змісту, до того ж у деяких із них думки авторів принципово не збігаються та суперечать одна одній.

Так, партнерські відносини можна розрізнати як внутрішні й зовнішні:

- партнерство бізнесу й некомерційних організацій;
- партнерство органів публічної влади й бізнесу;
- партнерство органів публічної влади й некомерційних організацій;
- тристоронні міжсекторні партнерські відносини.

На думку цих авторів, партнерство виступає як низка угод, що базуються на взаємному зобов'язанні органів публічної влади й будь-яких недержавних організацій.

На мою думку, партнерство виступає як участь у спільних проектах, які спрямовані на задоволення суспільних потреб. Таке співробітництво здійснюється на основі взаємовигідних і довготривалих відносин шляхом залучення наявних ресурсів (фінансових, матеріальних і нематеріальних), а також справедливого розподілу відповідальності, можливих ризиків і повноважень.

З наукової думки С. Ліндера, партнерство може виступати як політичний «символ» або як політичний інструмент. У такому контексті державно-приватне партнерство може визначатись як реформа державного управління, тобто інструмент, що змінює спосіб здійснення функцій уряду.

Таким чином, можна побачити, що державно-приватне партнерство можна розглядати значно ширше, з політичного боку.

Погоджуюся з Б. Райзбергом, який визначає партнерство як один із ключових принципів ринкової економічної системи. На думку автора, це принцип реалізації контрактних (договірних) відносин між суб'єктами, укладанню яких раніше передували відносини підлеглості.

Достатньо повно й глибоко розкривають зміст партнерської взаємодії автори, які визначають її як господарський процес, в якому суб'єкти таких відносин (державна, представники бізнес-спіль-

ноти, інвестори й споживачі) здійснюють власний вибір щодо їхньої реалізації. Маю констатувати той факт, що головна мета здійснення партнерських відносин між суб'єктами полягає в правильному виборі основних параметрів співробітництва між ними, методів і форм їх реалізації на основі отримання взаємної вигоди й із застосуванням принципу справедливості щодо до всіх учасників співпраці.

На мою думку, в такому визначенні увагу акцентовано лише на особливості взаємодії партнерів, а наявність їх вільного вибору щодо такої взаємодії не вказана як основна характеристика співпраці. На такому етапі економічного розвитку характерними рисами партнерських відносин є добровільне об'єднання ресурсного потенціалу й зусиль кожного з учасників відносин, наявність взаємної довіри й спільне бажання усіх суб'єктів співробітництва зміцнити свої конкурентні позиції на ринку.

Деякі автори зазначають, що партнерські відносини формуються та діють у рамках приватного й державного секторів господарства без приватизації, чи націоналізації, його активів. Отже, можна сказати, що суб'єкти партнерських відносин вибирають напрям, згідно з яким держава має надавати населенню певні громадські послуги. Прихильником такого підходу можна назвати М. Джеррарда. Він зазначає, що система співробітництва держави й бізнесу поєднує в собі елементи ринкових відносин, водночас узгоджуючи політичні й економічні інтереси його учасників за умови оптимального розподілу ресурсів, можливих ризиків і відповідальності. З огляду на це, можна зазначити, що особливістю державно-приватних партнерств є справедливий розподіл інвестицій і можливих ризиків, відповідальності за створення та експлуатацію об'єктів інфраструктури, а також винагороди за надані послуги. Усі ці пункти мають бути чітко вказані в договірному порядку.

Висновки і пропозиції. Отже, на мою думку, зміст поняття «партнерство» характеризується узгодженістю завдань і гармонізацією приватних і суспільних інтересів, які виступають регулювальним засобом діяльності органів публічної влади

й місцевого самоврядування з метою активізації соціально-економічного розвитку територій держави й суспільства в цілому. Тому державно-приватне партнерство є інструментом для розвитку соціальної інфраструктури держави, виконання своїх обов'язків і завдань органами публічної влади для забезпечення добробуту населення та надання якісних послуг, а також реалізації конструктивної взаємодії всіх учасників на політичному рівні.

У контексті такого аналізу доцільне визначення поняття «державно-приватне партнерство», яке представлено в зарубіжній науковій літературі.

Для країн Європейського союзу характерне те, що така категорія розглядається як публічно-приватне партнерство (Public Private Partnership) і визначається як процес передачі представникам приватного сектору частини повноважень, можливих ризиків і відповідальності в процесі реалізації інвестиційних проектів, які раніше фінансувались або реалізовувались тільки публічним сектором [14, с. 77].

На мою думку, доцільніше розглядати таку категорію як систему взаємовідносин між органами публічної влади й представниками бізнес-спільноти, характерною рисою якої є те, що приватному сектору надається більша роль у процесах планування, фінансування та реалізації послуг, аніж у процесі застосування традиційних форм співробітництва (таких, як тендер) і відводиться менша роль, аніж у процесі застосування механізму приватизації. Водночас на основі укладених договорів і положень нормативних актів гарантується захист інтересів державних і комунальних організацій.

Список використаної літератури:

1. Лаврентій Д.С. Державно-приватне партнерство: джерелознавчий аналіз дискурсного поля України. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 3. С. 73–81. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2018_3_12.
2. Заскалкін А.С. Механізми розвитку державно-приватного партнерства на регіональному рівні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2017, 226 с.

3. Мельник А.Ф., Підгаєць С.В. Державно-приватне партнерство в системі інституційного забезпечення економічних процесів. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. Січень-березень (№1). Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ, 2011. С. 7–19.
4. Древаль Ю.Д. До питання про сутність та зміст механізмів державного управління. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2014. Вип. 1. С. 57–63. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2014_1_10.
5. Приходченко Л.Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип.2.С.105–112.URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_2_14.
6. Грень Л.М. Економічний механізм державного управління розвитком професійної (професійно-технічної) освіти. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 2 (21). С. 26–36.
7. Коноваленко А.С. Концептуальні підходи до визначення сутності поняття «маркетинговий механізм». *Вісник КНУТД. Серія «Економічні науки»*. 2019. № 4 (137). С. 73–82.
8. Минчинська І.В. Дефініції поняття «економічний механізм» як однієї з складових організаційно-економічного механізму. *Міжнародна науково-практична конференція*. С. 40–41. <http://dSPACE.tneu.edu.ua/bitstream/316497/38018/1/МИНЧИН-СЬКА.pdf>.
9. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса, 2015. 194 с.
10. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С.К. Чернова, В.Г. Воронкової, В.А. Банаха, О.В. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене ; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.
11. Мороз В.М. Діалектика єдності та протиріч змісту категорій «механізми державного управління» та «механізми держави». URL: http://91.234.43.156/bitstream/123456789/9808/1/Zbirnik%20NUCZU_2019_2%20%2811%29_-181-196.pdf.
12. Біль М.М. Механізм державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні : теоретико-прикладний аспект / за наук. ред. д. е. н. О.П. Крайник. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 228 с.
13. Крихівська Н.О. Аналіз наукових підходів до дефініції поняття «партнерські відносини». *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки*. 2014. Вип. 1. С. 19–25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchtei_2014_1_4.
14. Пасічник В.В., Якобчук В.П. Публічно-приватне партнерство в Україні в контексті децентралізації. *Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ* : збірник тез доповідей III Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції, 18–19 квітня 2019 р. Херсон : ДВНЗ «ХДАУ», 2019. 333 с.
15. Романенко Є.О. Жукова І.В. Розробка механізмів формування інформаційного суспільства держави *Сучасні аспекти науки* : колективна монографія / за заг. ред. Є.О. Романенка. Київ; Братислава: ФОРМАНДИБА Т.П., 2020. С. 39–50 (*Особистий внесок автора: пропозиції щодо забезпечення активної взаємодії між органами публічної влади, приватним сектором та громадою на засадах рівноправності*).

Stanishevskiy V. Features of the mechanisms of public-private partnership in the field of economy in world scientific thought

It is noted that public-private partnership is one of such mechanisms and is revealed as a specific form of joint activities of public authorities, local governments, representatives of business communities and NGOs to solve various social problems and implement public programs and projects. It is noted that it is more logical to understand the "mechanism" as a set of methodological tools used in decision-making to model variants of such decisions, develop methods for their analysis and implementation. Under such conditions, it is possible to reduce the risks of their implementation, as well as increase their validity. It is proved that effective means of state regulation are a complex system of purposeful forms, directions and methods of influence used by public authorities to streamline the system of socio-economic relations of the state, as well as stabilize and adapt the existing socio-political system to changing environmental conditions.

It is substantiated that the mechanism of public administration is a set of management measures used to implement the supporting, regulatory and compensatory functions of the state, which are aimed at creating optimal conditions for effective market functioning and solving national socio-economic problems of the economy and society as a whole.

Emphasis is placed on the fact that the content of partnership is fully and deeply revealed by the authors, who define it as an economic process in which the subjects of such relations (state, business community, investors and consumers) make their own choices about their implementation. It is stated that the main purpose of partnership between the parties is to choose the right parameters of cooperation between them, methods and forms of their implementation based on mutual benefit and applying the principle of fairness to all participants.

Public-private partnership is defined as a system of relations between public authorities and representatives of the business community, characterized by the fact that the private sector is given a greater role in the planning, financing and implementation of services than in the application of traditional forms of cooperation (such as tender) and is given a smaller role than in the process of applying the privatization mechanism. At the same time, on the basis of the concluded agreements and provisions of regulations the protection of interests of the state and municipal organizations is guaranteed.

Key words: *public-private partnership, mechanisms of public administration, financing and realization of services, social and economic development of territories, partnership relations.*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.20>

В. І. Чорний

аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМІВ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ

У статті акцентовано увагу на тому, що державний апарат не існує окремо від інших структурних одиниць. Корупція, будучи негативним проявом апарату державного управління, створює передумови для ототожнення її проблематики з дефективністю владних структур в Україні. Теоретико-практична складова частина цього явища має ціннісні відмінності й загальну непослідовність: громада демонструє власний акцент невдоволення перевищенням влади високопосадовцями лише на словах, адже активного спротиву несанкціонованому збагаченню не спостерігається.

Визначено, що головною проблемою корупції водночас є використання державних ресурсів не за призначенням. Важливо усвідомлювати, що егоїзм і корисливий елемент у державного посадовця завжди переважає над політичною зацікавленістю: це факт, що має неоднозначний характер. Проте саме можливість управляти державним апаратом і брати безпосередню участь у державних функціях провокує високопосадовців на перевищення власних законних повноважень.

Обґрунтовано, що корупція в Україні має ознаки постійності, впорядкованості й системності. Постійність спровоковано соціальними обставинами – політика й культурно-соціальний вплив на неї в Україні знаходиться на стадії сталого розвитку, але потребує комплексного вдосконалення. Можливість постійно, безперешкодно здійснювати розкрадання державно-суспільних благ на засадах системності й відсутності покарання є передумовою для підтримання ідеї корупційності владної системи серед високопосадовців.

Доведено, що корупційні ризики навіть за умови їх повноцінного або часткового усунення на території України мають досить виражену й усталену структуру формування. Тому задля того, аби відбулося повноцінне репрофілювання державної політики й «знешкодження» владно-політичної концепції корупційності, потрібні дієві, сучасні й гнучкі механізми взаємодії держави із суспільством.

Ключові слова: корупція, механізми державного управління, хабарництво, інститути громадянського суспільства, шляхи вдосконалення антикорупційної політики.

Постановка проблеми. Державне управління є головним інструментом у боротьбі з корупцією. Через це особливості важливості набуває утворення збалансованого державного апарату належного рівня взаємодії, який покликаний нівелювати неефективність апарату управління та нелогічність у процесі здійснення владної компетенції [1, с. 95].

Державний апарат не існує окремо від інших структурних одиниць. Корупція, будучи негативним проявом апарату державного управління, створює передумови для ототожнення її проблема-

тики з дефективністю владних структур в Україні. Теоретико-практична складова частина цього явища має ціннісні відмінності й загальну непослідовність: громада демонструє власний акцент невдоволення перевищенням влади високопосадовцями лише на словах, адже активного спротиву несанкціонованому збагаченню не спостерігається. Хоча, виходячи з норм Конституції України, це повне й абсолютне право населення – таким чином на практиці виявляється соціально-демократичний характер державного курсу, що обирається державою Україна. Через це часткове сприйняття владною верхівкою власних дій як таких, що знаходяться в межах

норми, спровоковано пасивно-агресивним відношенням громадськості. Проблематика в недостатній активності й розвиткові інститутів громадянського суспільства, які в Україні, згідно з тенденціями сучасності, мають набувати вираженіших форм протидії державно-владній монополії [2, с. 16].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми надійності й ефективності функціонування механізмів попередження та протидії корупції в органах державної влади постійно перебувають у центрі як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, серед яких: Є.В. Вдовиченко, М.М. Кінаш, О.Є. Користін, М.І. Мельник, А.Г. Семчук, В.М. Трепак.

Разом із тим, узагальнені висновки результатів досліджень цих науковців засвідчують, що з огляду на вибір Україною стратегічного курсу на європейську інтеграцію, не досить дослідженими залишаються ключові напрями впровадження сучасних підходів та інноваційних методів перепрофілювання державної політики й «знешкодження» владно-політичної концепції корупційності.

Мета статті – дослідити особливості механізмів попередження та протидії корупції в органах державної влади в Україні й запропонувати шляхи їхнього удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Натепер можна з впевненістю зазначити, що корупція є атрибутом людської сутності. Адже перспектива отримання влади найчастіше трактується людиною як повна монополія та призводить до викривленого розуміння поняття механізмів державного управління. Зловживання владою – питання дуже дискусійне, адже найчастіше, особливо в країнах із відносно середнім дійсним рівнем демократизації суспільства, цей процес набуває завуальованих і замаскованих факторів прояву [3, с. 112].

Дійсно, основою корупційності влади є суспільний устрій і культура окремих цінностей, що вважаються основоположними для різних правових систем окремих країн. Проте першочергова передумова неприпустимого розуміння поняття «влади» та її категоріальних одиниць – у людській сутності. Британський політичний філо-

соф Томас Гоббс відзначав, що корупція насправді виявляється в егоїзмі. Людська сутність перемагає над ідеями загального блага, що закладені Платоном. Саме процес співвідношення між владою як соціальним надбанням суспільства, політикою як способом забезпечення теорії суспільного добробуту й негативними проявами здійснення владних функцій політичною елітою і є тим конфліктом, що гостро постає не лише в історичному контексті, але й в контексті сьогодення та ситуації, що притаманна політичній системі України.

Ніколо Макіавеллі своєю чергою відзначив, що корупція тісно пов'язана з корисливими мотивами політичних еліт. Отже, використання інтересів суспільства відбувається в приватній площині: задля самозбагачення. Таким чином, у форматі концепції суспільного блага, за елітарним визначенням, відбувається переформатування ідеї державної стабільності в стабільність (у тому числі – фінансову) власної персони [4, с. 150].

Головною проблемою корупції водночас є використання державних ресурсів не за призначенням. Важливо усвідомлювати, що егоїзм і корисливий елемент у державного посадовця завжди переважає над політичною зацікавленістю: це факт, що має неоднозначний характер. Проте саме можливість управляти державним апаратом і брати безпосередню участь у державних функціях провокує високопосадовців на перевищення власних законних повноважень, як слушно зазначає М.М. Кінаш [5, с. 460].

Корупція та її стан в Україні мають бути розглянуті максимально комплексно. Важливо розуміти, що це поняття має не лише політичну або правову площину – водночас це питання соціального-юридичного характеру. І, так або інакше, в питаннях виникнення та становлення корупції на окремій території, в окремій державі важливу роль відіграє філософський аспект, адже важливими для розуміння є тенденції та перетворення, що фактично призвели до виникнення проблем із корупцією на окремих територіях.

Поняття корупція має розглядатися не лише в практичному, але й в теоретичному аспекті. Отже, поняття корупція повинно

розмежовуватися з гібридними проявами владного перевищення повноважень. Наприклад, особливої уваги потребує розподіл і повноцінне розмежування корупції та хабарництва. Як зазначає М.І. Мельник, для того, аби корупційні перетворення можна було виявити, їх потрібно насамперед ототожнити з іншими, схожими за стилістично-сутнісною структурою, явищами політико-управлінської специфіки. У підсумку це надає змогу не лише усунути, але й запобігти можливому настанню корупції в державі або ж водночас допомагає пригальмувати її «розвиток» [6, с. 75].

Ефективність управління та способи здійснення владних функцій державними органами найчастіше теж є причиною розростання корупції в державі. В Україні, наприклад, спостерігається співвідношення між корупційністю та теоретичним рівнем доходу, який здатна надавати та або інша посада (офіційно). На думку І.С. Бачинської, важливо відділяти й грамотно аналізувати чинники виникнення корупційних перетворень у державі задля того, аби повноцінно розуміти причини її виникнення [7, с. 318].

Корупція в Україні має ознаки постійності, впорядкованості й системності. Постійність спровоковано соціальними обставинами – політика й культурно-соціальний вплив на неї в Україні знаходиться на стадії сталого розвитку, але потребує комплексного вдосконалення. Можливість постійно, безперешкодно здійснювати розкрадання державно-суспільних благ на засадах системності й відсутності покарання є передумовою для підтримання ідеї корупційності владної системи серед високопосадовців. До того ж за спостереженнями В.М. Трепака, найчастіше корупція популярна там, де посадова особа наділена імунітетом, положенням, авторитетом або політико-соціальним статусом. Це підтримує ідею «безкарності» серед державних службовців і сприяє деградації політико-правових інститутів [8, с. 185–186].

Основними шляхами вдосконалення антикорупційної політики держави Україна, на нашу думку, мають бути:

1. Створення належного рівня системи стримувань і противаг (концепція Ш. Монтеск'є). Неприпустимість узурпації влади

законодавчою, виконавчою або судовою гілкою влади. Концепція конституційного контролю: за додержанням норм Конституції України високопосадовцями, державними службовцями, а також за додержанням непорушних прав громадян на власне громадянське самовизначення та волевиявлення.

2. Усунення наявних розбіжностей між владою та громадськістю шляхом створення дієвих законодавчих норм, які обмежували б повноцінний і непорушний імунітет владної верхівки. Прозорість, відкритість і гласність діяльності еліти: контроль за фінансуванням політичних партій, за діяльністю Служби безпеки України й Національного агентства з питань запобігання корупції.

3. Функціонування державного апарату на засадах урівноваження повноважень і неприпустимості перевищення повноважень, що надані владі на нормативно-правовому рівні. Створення наглядових рад на підприємствах задля запобігання розростання корупції на рівні бізнес-структур та її поступового проникнення в інші сегменти політико-економічної складової частини держави.

4. Забезпечення повноцінної діяльності політичних партій та органів громадської ініціативи. Функціонування владних інституцій на засадах довіри від населення за допомогою функціонування розгалуженого апарату законодавчо-правового впливу на високопосадовців.

5. У перспективі – формування «Кодексу честі державного службовця», тобто уніфікованого, систематизованого й логічно впорядкованого нормативно-правового акта, метою якого є нормативне забезпечення концептуальних основ діяльності влади, урядової еліти й інших високопосадовців. Створення законодавчого масиву, який функціонуватиме на рівні практичного втілення законодавчих приписів сьогодення. Запобігання правовому нігілізму з боку представників влади (особливо – високопосадовців) шляхом створення дієвого апарату протидії корупціогенним чинникам у політико-правовому апараті держави.

6. Удосконалення сучасного стану розуміння політичних тенденцій, захо-

чення громадської активності у справах державного управління; підтримання ідеї, запровадженої Роуз-Аккерман, щодо необхідності створення збалансованого державно-управлінського апарату задля повноцінного контролю над протидією корупційним перетворенням у політико-правовій системі України.

Водночас необхідно відзначити, що корупційні ризики навіть за умови їхнього повноцінного або часткового усунення на території України мають досить виражену й усталену структуру формування. Тому задля того, аби відбулося повноцінне репрофілювання державної політики й «знешкодження» владно-політичної концепції корупційності, потрібні дієві, сучасні й гнучкі механізми взаємодії держави із суспільством.

Важливо ототожнювати й вміло аналізувати, яким чином спосіб життя, специфіка посади, зв'язки посадовця з громадськістю та іншими владно-політичними структурами впливають на потенційний рівень його корумпованості, зазначається в праці О.Є. Користіна. Це – важлива детермінанта такзваної «посадово-злочинної поведінки». Вона допомагає зрозуміти вектор і коефіцієнт загального прагнення до антидемократичного перевищення повноважень посадовими особами державних органів та інституцій різних рівнів [9, с. 115–116].

Не менш важливим є слідування законодавчим і нормативно-правовим положенням органами й установами, мета функціонування яких – протидія корупції та її попередження. Зокрема, Національне агентство з питань запобігання корупції в процесі здійснення власних службово-розшукових повноважень користується законами України «Про запобігання корупції» та «Про оперативну-розшукову діяльність». Вище окреслений симбіоз нормативного підґрунтя дозволяє функціонувати на засадах комплексності й повноцінного розв'язання проблем. Але конфлікт, як зазначалось раніше, полягає в тому, що законодавчі приписи не повною мірою підтримуються на рівні практичного забезпечення. Обмеження політичної свободи й свободи функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції створює прецедент перевищення

владою повноважень через небажаність розслідування окремої інформації.

Висновки і пропозиції. Отже, корупція як негативний чинник владно-соціальних взаємовідносин натеper – джерело стагнації політичної системи, громадянської ініціативи та євроатлантичного курсу держави. Мало того, рівень життя людей прямо залежить від рівня корумпованості влади. Ці поняття взаємопов'язані, й розглядати їх потрібно з акцентом на правовий державницький курс, що було обрано Україною [10, с. 180–181; 11].

Особливо важливим натеper є запровадження ідей щодо гуманізації та демократизації суспільства не в теоретичній площині (Конституція України), а в практичній – способи, засоби й інструменти забезпечення конституційно-правових, непорушних, абсолютних (належних від народження) прав і свобод громадян, у тому числі права на активну громадянську й політичну позицію, відстоювання власних соціально-правових і політичних інтересів, а також права на збирання, обробку й відтворення наявної інформації (наприклад, про корупціогенні чинники на території держави Україна) і, як наслідок, забезпечення права на громадянську ініціативу від суспільства.

Список використаної літератури:

1. Роуз-Екерман Сьюзен. Корупція та урядування. Причини, наслідки та зміни / пер. з англійської С.В. Кокізіук, Р.Л. Ткачук. – Київ : «К.І.С.», 2004. 296 с.
2. Вдовиченко Є.В. Сутність корупції, її принципи і властивості (філософський контекст). *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2016. Вип. 9. С. 15–19.
3. Монтеск'є Ш. Избранные сочинения / под ред. М.П. Баскина. Москва : Изд-во политической литературы, 1955. 799 с.
4. История политических и правовых учений : учебник / под ред. О.Е. Лейста. Москва, 2000. 216 с.
5. Кінаш М.М. Корупція як соціальне негативне явище. *Форум права*. 2012. № 4. С. 458–463.
6. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). Київ : Юридична думка, 2004. 400 с.
7. Бачинська І.С. Детермінанти корупції в Україні, або чому державні службовці

- залучені до корупційного процесу. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 32. С. 377–382.
8. Трепак В.М. Особливості дефініції поняття «корупція». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 181–196.
9. Користін О.Є. Відмивання коштів: теоретико-правові засади протидії та запобігання в Україні : монографія. Київ : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2007. 448 с.
10. Семчук А.Г., Ніколаюк С.І., Шаповалов О.О. Створення єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, як ефективний шлях протидії корупції. *Спеціальна техніка у правоохоронній діяльності* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 22–23 листопада 2005 р. Київ : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2006. С. 178–186.
11. Romanenko E., Chaplai I. Public administration by the modern information technologies in construction of Ukraine. *Публічне урядування*. Травень 2017. № 2 (7). С. 172–180.
-

Chorny V. Features of mechanisms for preventing and combating corruption in public authorities in Ukraine and ways to improve them

The article emphasizes that the state apparatus does not exist separately from other structural units. Corruption, being a negative manifestation of the state administration, creates preconditions for identifying its problems with the defects of government structures in Ukraine. The theoretical and practical component of this phenomenon has value differences and general inconsistency: the community demonstrates its own emphasis on dissatisfaction with the excess of power by high-ranking officials only in words, because there is no active resistance to unauthorized enrichment.

It is determined that the main problem of corruption, at the same time, is the misuse of state resources. It is important to realize that selfishness and the selfish element of a public official always prevail over political interest: this is a fact that is ambiguous. However, it is the ability to manage the state apparatus and take a direct part in state functions that provokes high-ranking officials to exceed their own legal powers.

It is substantiated that corruption in Ukraine has signs of consistency, order and system. Persistence is provoked by social circumstances – policy and cultural and social influence on it in Ukraine is at the stage of sustainable development, but needs comprehensive improvement. The ability to constantly, unhinderedly steal state and public goods on the basis of system and lack of punishment is a prerequisite for maintaining the idea of corruption of the government system among high-ranking officials.

It is proved that corruption risks, even if they are fully or partially eliminated, on the territory of Ukraine have a fairly pronounced and well-established structure of formation. Therefore, in order for a full-fledged re-profiling of public policy and "neutralization" of the power-political concept of corruption, effective, modern and flexible mechanisms of state interaction with society are needed.

Key words: *corruption, mechanisms of public administration, bribery, civil society institutions, ways to improve anti-corruption policy.*

УДК 351/354

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.21>**Н. В. Щербак**

кандидат наук з державного управління,
головний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України
ORCID: 0000-0002-2978-3606

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ҐЕНДЕРНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено актуальні питання інституційного забезпечення державної ґендерної політики. Аргументовано, що особливого значення ці питання набувають в умовах упровадження реформи державного управління.

Одночасно доведено, що питання рівноправності жінок і чоловіків гарантовано в Україні як Конституцією, так і нормативно-правовими актами. Важливим завданням є забезпечення інтеграції ґендерного підходу до усіх напрямів державної політики.

Усебічно проаналізовано діяльність різних державних інституцій та органів місцевого самоврядування, на які покладено обов'язки стосовно реалізації політики з питань упровадження стандартів ґендерної рівності (на усіх рівнях публічної влади).

Наголошено, що питання інституційного забезпечення державної ґендерної політики є досить складним та комплексним поняттям, воно включає в себе різні сфери (гуманітарну, соціальну, економічну, культурну та ін.).

Підкреслено, що ґендерна рівність – це рівний правовий статус жінок і чоловіків та рівні можливості для його реалізації, що дає змогу особам обох статей брати рівну участь у всіх сферах суспільного життя. У зв'язку із цим усебічно проаналізовано державний механізм забезпечення ґендерної рівності як впорядкованої системи міжнародних, національних, регіональних і місцевих організаційних структур державного і громадського характеру, діяльність яких спрямована на утвердження принципів ґендерної рівності у різних сферах суспільного життя та гарантування здійснення вироблених ними ґендерних стратегій і відповідної до них державної ґендерної політики.

На основі проведеного дослідження вироблено практичні рекомендації щодо вдосконалення інституційного розвитку та забезпечення реалізації державної ґендерної політики, з урахуванням основних завдань реформи державного управління та міжнародних зобов'язань України, зокрема в контексті реалізації нової Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС.

Ключові слова: держава, державна політика, ґендер, ґендерна рівність, стандарт, державне управління, реформа, інституційне забезпечення.

Постановка проблеми. Сучасна державна політика України спрямована на досягнення рівності жінок і чоловіків у суспільстві, подолання всіх форм дискримінації, зокрема за ознакою статі, створення необхідних соціальних і політичних передумов для реалізації прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах трудового, суспільного та особистого життя. Вагому роль у формуванні та реалізації ґендерної політики відіграє держава, яка створює механізми для досягнення ґендерної рівності.

В Україні сьогодні здійснюються широкомасштабна реформа державного управління, яка спрямована на модернізацію діяльності усіх органів державної влади (у тому числі й Верховної Ради України та її Апарату), а також розбудови їхнього кадрового та інституційного потенціалу відповідно до європейських стандартів та кращих практик інших країн.

Ураховуючи основні положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, все більшого значення набувають питання інституційної підтримки та інституційного

забезпечення реалізації державної гендерної політики. У зв'язку із цим одним із найбільш важливих завдань має стати упровадження стандартів гендерної рівності як на політичному, так і на адміністративному рівнях, а також розбудова інституційної спроможності усіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які залучені до упровадження політики гендерної рівності на усіх рівнях публічної влади.

Одночасно слід зазначити, що важливим чинником для упровадження стандартів гендерної рівності в усіх органах державної влади стало ухвалення Стратегії реформування державного управління України, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р, а також введення в дію нової редакції Закону України «Про державну службу». Разом із тим зарубіжний досвід та кращі практики інших країн свідчать про те, що стандарти гендерної рівності (зокрема щодо рівного представництва чоловіків та жінок в усіх органах влади) мають важливими складовими елементами в подальшій реалізації реформи державного управління, а також набуття провідних позицій у діяльності усіх без виключення органів публічної влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки питанням гендеру, реалізації різних аспектів гендерної політики почала приділятися значна увага як з боку науковців, так і практиків. Істотний внесок у дослідження цих та інших питань проблем зробили М. Білінська, В. Гошовська, М. Канавець, Лихач, А. Малюга, Т. Марценюк, В. Мироненко, Н. Нижник, О. Руденко, О. Синчак та ін.

Одночасно питання інституційної підтримки реалізації державної гендерної політики залишаються ще недостатньо вивченими. У зв'язку із цим та з урахуванням завдань широкомасштабної реформи державного управління, що реалізується на сьогодні в Україні, є актуальним та необхідним завданням продовжити вивчення різних аспектів інституційного забезпечення реалізації політики гендерної рівності на усіх рівнях публічної влади, а також розвитку інституційної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань упо-

вадження стандартів гендерної рівності (з урахуванням міжнародних стандартів та кращих практик інших зарубіжних країн у цій сфері).

Метою статті є дослідження актуальних питань інституційного забезпечення реалізації державної гендерної політики в контексті реформування системи державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Пекінська декларація і Платформа дій, які прийняті на 4-ій Всесвітній конференції зі становища жінок (1995 р.) та до яких приєдналася Україна, визначили інституціональні механізми для покращення становища жінок однією з дванадцяти найважливіших пріоритетних сфер для подальших дій. Пекінська платформа дій визначає національний інституційний механізм з питань покращення становища жінок як «центральний підрозділ, що координує політику всередині уряду», де основними завданнями є «підтримка урядової політики щодо впровадження гендерних підходів у всіх сферах політики», а повноваження визначаються «на найвищому рівні в уряді, що є необхідною умовою ефективного функціонування».

Сучасна державна політика України спрямована на досягнення рівності жінок і чоловіків у суспільстві, подолання всіх форм дискримінації за ознакою статі, створення необхідних соціальних і політичних передумов для реалізації прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах трудового, суспільного та особистого життя. Вагому роль у формуванні та реалізації гендерної політики відіграє ефективне управління гендерними процесами з боку держави і, насамперед, створення дієвих механізмів гендерної рівності.

Реалізація державної політики, спрямована на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, залежить від дієвості інституційного механізму – ключової ланки забезпечення гендерної рівності. На національному рівні до інституційного механізму входить розгалужена мережа державних органів, установ та закладів, що реалізують політику рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Наразі в Україні сформовано основні складові частини такого інституційного механізму публічного управління.

Важливим кроком у сфері сприяння гендерній рівності та розширення прав і можливостей жінок і чоловіків є створення нормативно-правової бази з питань гендерної рівності, зокрема ухвалення Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» від 8 вересня 2005 року (далі – Закон), яким визначено інституційний механізм забезпечення гендерної рівності. Зокрема, статтю 7 Закону визначено, що органами, установами та організаціями, наділеними повноваженнями у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, є такі:

- Верховна Рада України;
- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
- Кабінет Міністрів України;
- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, визначені в їх складі уповноважені особи (координатори) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- об'єднання громадян.

Верховна Рада України (далі – ВРУ) є законодавчим органом України, в повноваженнях якого зосереджена вся законотворча робота, зокрема у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, а також питання ратифікації міжнародних договорів. Саме ВРУ має функції з формування державної гендерної політики у всіх сферах суспільного життя. ВРУ, відповідно до статті 8 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», має такі повноваження: 1) визначає основні засади гендерної політики держави; 2) застосовує у законодавчій діяльності принцип забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; 3) здійснює парламентський контроль за виконанням законодавчих актів із питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Питання гендерної рівності знаходяться в компетенції 2-х парламентських комітетів, а саме:

1. Комітет із питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва та його підкомітет з питань дотримання

Україною міжнародних зобов'язань у сфері захисту прав людини та гендерної політики. Голова підкомітету з питань дотримання Україною міжнародних зобов'язань у сфері захисту прав людини та гендерної політики є Бардіна Марина Олегівна.

2. Комітет із питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин, а також його підкомітет з питань гендерної рівності і недискримінації. У предметі відання цього комітету прописані такі питання: додержання прав і свобод людини і громадянина; запровадження європейських стандартів захисту прав і основоположних свобод людини в національне законодавство; діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; законодавче забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

У вересні 2019 року підкомітет із питань гендерної рівності і недискримінації очолила Неллі Яковлева. Діяльність підкомітету спрямована на розробку та вдосконалення законодавчих механізмів забезпечення гендерної рівності та недискримінації, адаптацію національного гендерного законодавства до європейських та міжнародних стандартів.

Після підписання і ратифікації Угоди про асоціацію з ЄС Україна зобов'язалася «враховувати питання рівності між чоловіками і жінками при розробці та впровадженні законів, постанов, адміністративних положень, політики і заходів» (Стаття 29 ЄС (2006/54/ЄС), тому нагальним постало завдання інтеграції гендерного підходу у законотворчу діяльність – відповідно до європейських норм.

Підкомітет ініціює включення гендерної складової частини в діяльність всіх парламентських комітетів, у всі галузі чинного законодавства, що зможе забезпечити реальну рівність прав та можливостей рівноправної участі жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства, рівний доступ до управління, розподілу та користування ресурсами країни. Законотворча діяльність підкомітету, спрямована на інтеграцію питань гендерної рівності в політичний порядок денний,

забезпечує посилення соціальної та ґендерної чутливості політичних процесів та прискорить інтеграцію України до спільноти демократичних держав.

Слід також наголосити, що наприкінці 2014 року представники різних фракцій Верховної Ради України створили добровільне об'єднання народних депутатів України Міжфракційне депутатське об'єднання «Рівні можливості» (далі – МФО), метою якого є покращення становища жінок у суспільстві, активізація суспільного діалогу щодо забезпечення ґендерної рівності в різних сферах суспільно-політичного життя. Фактично воно створене з метою відстоювання ґендерної рівності, в тому числі в питаннях активного залучення жінок до суспільно-політичного життя. Серед пріоритетів об'єднання – боротьба з домашнім насиллям, захист прав жінок і дітей, створення рівних можливостей для чоловіків і жінок у різних сферах суспільного життя.

При МФО діє Громадська рада з ґендерних питань – постійно діючий орган, який узагальнює інформацію щодо наявних в Україні програм підтримки ґендерної рівності в різних сферах. Громадська рада сприяє поліпшенню координації роботи та уникненню дублювання діяльності в одних сферах та прогалин – в інших, подоланню нерівності жінок і чоловіків. З вересня 2019 р. МФО продовжило свою роботу у ВРУ 9 скликання. Співголовами МФО стали Марина Бардіна, Олексій Жмеренецький, Марія Іонова, Олена Кондрачук та Інна Совсун.

У секретаріатах комітетів Верховної Ради України визначено працівників, відповідальних за надання консультативної та методичної допомоги з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків із предметів відання цих комітетів.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, відповідно до пункту 13 статті 13 ЗУ «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 № 776/97ВР та статті 9 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», має такі повноваження:

1) в рамках здійснення контролю за додержанням прав та свобод людини і гро-

мадянина здійснює контроль за дотриманням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

2) розглядає звернення про випадки дискримінації за ознакою статі та насильства за ознакою статі; у щорічній доповіді висвітлює питання дотримання рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та насильства за ознакою статі.

У структурі Секретаріату Уповноваженого ВРУ з прав людини питаннями ґендерної рівності опікується Представник Уповноваженого з дотримання рівних прав і свобод (далі – представник Уповноваженого). Ця особа забезпечує здійснення Уповноваженим ВРУ з прав людини парламентського контролю за дотриманням принципів недискримінації та ґендерної рівності, прав внутрішньо переміщених осіб та осіб, які проживають на тимчасово окупованій території, а також виборчих прав громадян та з питань громадянства (відповідно до Посадової інструкції, затвердженої наказом Уповноваженого ВРУ з прав людини від 25.09.2019).

Одним з інституціональних механізмів формування ґендерної політики є Парламентські слухання щодо запобігання та ліквідації дискримінації щодо жінок з уразливих соціальних груп ґендерної ідентичності. Економічні, соціальні та культурні права мають особливе значення для жінок з уразливих соціальних груп, оскільки вони непропорційно страждають від бідності, соціальної та культурної маргіналізації. Парламентські слухання покликані підкреслити важливість ґендерно-відповідального впровадження Порядку денного сталого розвитку до 2030 року, які Україна націоналізувала у 2017 році; пріоритетність для України цілей досягнення ґендерної рівності та недискримінації, запровадити комплексний ґендерний підхід на основі врахування потреб жінок, аналіз впливу реформ на становище жінок і дівчат, в першу чергу представниць вразливих соціальних груп – у всіх державних стратегіях і програмах.

Експертна рада з питань недискримінації та ґендерної рівності при Представникові Уповноваженого ВРУ з прав людини з питань недискримінації та ґендерної рівності (далі – Рада) діє на гро-

мадських засадах з метою надання Представнику Уповноваженого ВРУ з прав людини з дотримання рівних прав і свобод (далі – Представник Уповноваженого) консультаційної підтримки, вироблення пропозицій і рекомендацій щодо забезпечення ґендерної рівності та недискримінації. Основними напрямками діяльності Ради є такі:

1) моніторинг стану забезпечення права на свободу від дискримінації та принципу ґендерної рівності;

2) участь у здійсненні аналізу відповідності національного законодавства і практики правозастосування міжнародним зобов'язанням України та стандартам у сфері недискримінації та забезпечення ґендерної рівності;

3) участь у підготовці пропозицій та висновків стосовно законів, законопроектів та інших нормативно-правових актів, які стосуються недискримінації та забезпечення ґендерної рівності;

4) сприяння координації зусиль та поглибленню співпраці між Уповноваженим, Представником Уповноваженого та інститутами громадянського суспільства, засобами масової інформації у сфері запобігання та протидії дискримінації та утвердження ґендерної рівності;

5) сприяння формуванню правової культури та правовій інформованості населення у сфері недискримінації та забезпечення ґендерної рівності;

6) аналіз та систематизація міжнародного досвіду у сферах запобігання та протидії дискримінації й утвердження ґендерної рівності;

7) сприяння реалізації громадських ініціатив щодо запобігання та протидії дискримінації та утвердження ґендерної рівності;

8) забезпечення належної координації співпраці Управління моніторингу рівних прав і свобод із інститутами громадянського суспільства.

Тобто зазначена Рада також виконує інформаційно-консультаційні та дорадчі функції.

У системі органів виконавчої влади вищим органом у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків є Кабінет Міністрів України. Основними напрямками діяльності Кабінету Міні-

стрів України (далі – КМУ) відповідно до статті 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» є такі:

– здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина (зокрема, у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків);

– створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

– забезпечення проведення державної політики в різних сферах життєдіяльності українського суспільства (зокрема, державної ґендерної політики); спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

Отже, на Кабінет Міністрів України законодавством покладено проведення єдиної державної ґендерної політики, розробку і реалізацію державних цільових програм щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, спрямування і координацію роботи міністерств та інших органів виконавчої влади щодо забезпечення ґендерної рівності тощо.

4 жовтня 2017 року Кабінетом Міністрів України було запроваджено Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції (далі – Урядовий офіс) як самостійний структурний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів України з метою виконання завдань організаційного, експертно-аналітичного та інформаційного забезпечення діяльності у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністра України та Віце-прем'єр-міністра України, зокрема щодо координації діяльності органів виконавчої влади з розроблення та здійснення відповідних заходів. Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції відповідно до покладених на нього цією ж постановою КМУ завдань забезпечує координацію заходів щодо впровадження державної політики забезпечення ґендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок у секторі безпеки та оборони відповідно до стандартів та рекомендацій НАТО.

Для посилення координації роботи органів виконавчої влади, а також для практичного впровадження принципу гендерної рівності у всі сфери життя суспільства Уряд своєю постановою від 7 червня 2017 року № 390 запровадив посаду Урядового уповноваженого з питань гендерної політики (далі – Урядовий уповноважений) та затвердив відповідне Положення. Розпорядженням КМУ від 14 лютого 2018 року № 90-р на згадану посаду було призначено Левченко Катерину. Урядовий уповноважений є посадовою особою, на яку покладено функцію з організації здійснення КМУ повноважень у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства.

Своєю діяльністю Урядовий уповноважений сприяє координації дій з упровадження центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування рекомендацій міжнародних інституцій з прав людини та рекомендацій і зауважень міжнародних моніторингових місій та міжнародних організацій та забезпечує інформування громадськості через засоби масової інформації про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства, а також про прийняття КМУ рішень із зазначених питань. Варто зазначити, що Урядовий уповноважений із правом дорадчого голосу бере участь у засіданнях КМУ, але під час розгляду тих питань, що належать до його компетенції.

Із метою ефективної координації роботи у сфері гендерної політики, протидії домашньому насильству та торгівлі людьми постановою КМУ від 05 вересня 2007 року № 1087 «Про консультативно-дорадчі органи з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку, запобігання насильству в сім'ї та протидії торгівлі людьми» було утворено Міжвідомчу раду з питань сім'ї, гендерної рівності, демографічного розвитку, запобігання насильству в сім'ї та протидії торгівлі людьми (далі – Міжвідомча рада).

До складу Міжвідомчої ради входять представники міністерств, центральних органів виконавчої влади, Уповноважений

Верховної Ради України з прав людини та наукові працівники, а також провідні вчені, фахівці, представники підприємств, установ, громадських організацій та фондів, у тому числі міжнародних.

У структурі інституційного механізму формування та реалізації гендерної політики України Мінсоцполітики відіграє роль спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та забезпечує формування та реалізацію державної політики у цій сфері. 17 червня 2015 року постановою КМУ № 423 «Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України» було затверджено Положення про Мінсоцполітики, де в пункті 4 підпунктах 83-91 визначено функції міністерства у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Можна виділити такі функції Мінсоцполітики у сфері гендерної рівності:

- розробляє заходи, спрямовані на забезпечення рівності прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства;

- формує Національний план дій щодо впровадження гендерної рівності;

- узагальнює виконання державних програм з питань гендерної рівності;

- здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за дотриманням гендерної рівності під час вирішення кадрових питань у центральних і місцевих органах виконавчої влади;

- організовує навчання державних службовців із питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

- здійснює разом з іншими центральними органами виконавчої влади підготовку науково обґрунтованих пропозицій щодо забезпечення гендерної рівності;

- організовує в установленому порядку проведення наукових та експертних досліджень із питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

- проводить моніторинг та узагальнює результати забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у різних сферах життя суспільства;

- вносить пропозиції щодо застосування позитивних дій та їх припинення.

Ще одним центральним органом виконавчої влади, до повноважень якого належить забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, є Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст), яке діє відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою КМУ від 2 липня 2014 року № 2283.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» та постанови Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2018 р. № 997 «Питання проведення гендерно-правової експертизи» Мін'юст здійснює проведення гендерно-правової експертизи законодавства.

Міністерство внутрішніх справ України активно залучено до процесу виконання основних міжнародних зобов'язань України щодо утвердження гендерної рівності та є одним з основних суб'єктів реалізації гендерної політики в Україні з питань боротьби із сексуальними домаганнями, попередження домашнього насильства, жорстоким поводженням з дітьми, протидії торгівлі людьми, а також відповідає за прийняття та розгляд скарг на факти дискримінації за ознакою статі.

Органи прокуратури відповідальні за прийняття та розгляд скарг на факти дискримінації за ознакою статі відповідно до статті 22 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків».

Суди розглядають позови щодо дискримінації за ознакою статі відповідно до чинного законодавства України.

Серед положень Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» міститься норма (стаття 12 Закону), яка вказує на те, що формування та реалізація гендерної політики в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування забезпечується роботою уповноважених осіб (координаторів); радників із питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; консультативно-дорадчих органів; відповідальних структурних підрозділів.

Станом на липень 2018 року в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади України визначено 53 уповноважені особи (координатори) з питань

забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі, з них 13 жінок та 40 чоловіків. Загальна кількість призначених радників із питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади України складає 26 осіб, із них 24 жінки та 2 чоловіки. Крім того, у штатному розписі кожного центрального органу виконавчої влади має бути передбачена посада одного радника.

Станом на 2019 рік функціонували 9 консультативно-дорадчих органів, а саме: 3 громадські ради, 5 робочих груп та одна експертна рада. Що стосується відповідальних структурних підрозділів з гендерних питань, то їх налічується 24, а саме: в міністерствах – 10, в ЦОБВ – 11, 3 – в окремих підрозділах таких органів влади – Мінсоцполітика, Міністерство внутрішніх справ України та Національна гвардія України.

У місцевих державних адміністраціях та органах місцевого самоврядування також має бути визначена уповноважена особа (координатор) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (відповідно до абзацу 14 статті 12 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків»). Крім того, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть утворювати консультативно-дорадчі органи, призначати радників з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі.

Висновки та пропозиції. В умовах реалізації широкомасштабної реформи державного управління важливим завданням є упровадження стандартів гендерної рівності у діяльність усіх органів державної влади. Одним із найбільш пріоритетних завдань реалізації державної гендерної політики в Україні на сучасному етапі є розбудова інституційної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на усіх рівнях публічної влади щодо упровадження стандартів гендерної рівності.

На всіх етапах реалізації Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р, має бути передбачено здійснення відповідних заходів щодо забезпечення ґендерної рівності як складової частини принципів державного управління. Стратегія має забезпечити розв'язання ґендерного дисбалансу у сфері державної служби та управління людськими ресурсами.

Разом із тим є важливим забезпечити реалізацію Закону України «Про державну службу», який визначає, що державна служба здійснюється з дотриманням принципу «забезпечення рівного доступу до державної служби – заборони всіх форм і проявів дискримінації, відсутності необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу» (пункт 7 частини першої статті 4). Таким чином, ґендерний паритет на державній службі має постати збалансованою участю жінок та чоловіків у процесах державного управління.

Необхідним завданням подальшої реалізації реформи державного управління є створення сприятливих умов для забезпечення рівного доступу жінок і чоловіків до ухвалення рішень на державному рівні, рівномірного представлення інтересів різних соціальних груп в усіх органах державної влади тощо, а також забезпечення ефективної взаємодії та співпраці між владою та громадянами щодо упровадження стандартів ґендерної рівності.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 11.08.2020).
2. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 р. № 2866-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (дата звернення: 11.08.2020).
3. Про Урядового уповноваженого з питань ґендерної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 р. № 390. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/390-2017-п> (дата звернення: 11.08.2020).
4. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-р> (дата звернення: 11.08.2020).
5. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019> (дата звернення: 11.08.2020).
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 11.08.2020).
7. Марценюк Т. Ґендер для всіх. Виклик стереотипам. Київ : Основи, 2017. 256 с.
8. Марценюк Т. Ґендерна політика Європейського Союзу: загальні принципи та найкращі практики. Київ : Міжнародний центр перспективних досліджень, 2015. 44 с.
9. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://rada.gov.ua/en> (дата звернення: 11.08.2020).
10. Analyzing Gender. Women and Men in Development. Stockholm : SIDA, 2003.
11. Desk Research of the Surveys of IDPs. UNHCR, December 2017.
12. Hermet G. Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques / G. Hermet, B. Badie, P. Birnbaum. 3ème éd. Paris : Dalloz, 2001. 287 p.
13. Raynaud P. Dictionnaire de philosophie politique. Paris : PUF, 1996. 395 p.
14. Shcherbak N. Civil service reform in Ukraine: current status and new objectives to be attended. *Nauka I Studia, Przemysl*, 2014. № 10(120). P. 94.
15. Global Issues. Governance / United Nations. URL : <https://www.un.org/en/globalissues/governance> (дата звернення: 11.08.2020).
16. Recommendation CM/Rec (2019) 1 of the Committee of Ministers to member States on preventing and combating sexism. URL: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=090000168093b26a (дата звернення: 11.08.2020).
17. Toolkit on Modern and Effective Human Resources Management / Council of Europe. Strasbourg. 397 p. URL : <https://wcd.coe.int> (дата звернення: 11.08.2020).

Shcherbak N. Institutional support for state gender policy realization in the context of the public administration reform implementation

The article provides the analysis of the issues regarding the institutional support of the state gender policy realization process. It is noted that these issues become extremely important in the framework of the public administration reform implementation.

It is explained that gender equality issues are secured by the Constitution of Ukraine and other legal and normative acts. The main objective is to integrate the gender approaches in all spheres of the State policy.

It is also highlighted the activity of the different State institutions and local self-government bodies in the implementation of the State gender policy and introducing gender equality standards (at all levels of the public power).

It is noted that the issue on the institutional support of the State gender policy implementation is a complex which includes the different aspects from the different spheres (humanitarian, social, economic, cultural etc.).

It is underlined that the gender equality is also equal legal status of women and men as well as equal opportunities for its realization. It allows the possibility for the representatives of both sexes to have equal right regarding their participation in all spheres of the public life. Taking into account the above-mentioned, it is analyzed the State mechanism for ensuring gender equality as a well-structured system of the national, regional and local organizational structures (of public or civic importance) focused on the consolidation of the gender equality principles in all spheres of the public life and the practical implementation of the developed gender strategies (according to the defined objectives of the State gender policy).

On the basis of the conducted research, it is developed the practical recommendations regarding further development of the institutional support for State gender policy implementation in (taking into account the priorities of the public administration reform and Ukraine's international requirement, in particular Ukraine-EU Association Agreement).

Key words: *State policy, gender, gender equality, standard, public administration, reform, institutional support.*

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.22>

І. М. Безена

кандидат філософських наук, доцент,
завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти
КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»
Дніпропетровської обласної ради»

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМ РОЗВИТКОМ ГРОМАДИ ЧЕРЕЗ МІЖКУЛЬТУРНЕ ПОРОЗУМІННЯ ТА РОЗВИТОК ОСВІТНЬОЇ СФЕРИ (РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ)

Стаття є підсумком дослідження сучасних стратегій розвитку територіальних громад через міжкультурне порозуміння в освітній сфері, які здійснюються в контекстах реформи з демократизації і децентралізації. За результатами дослідження було відзначено про надзвичайну актуальність різних сучасних теорій і практик, серед яких можна вказати: партнерську взаємодію органів публічної влади з різними етнічними групами громади; залучення етнокультурних груп до організаційних процесів формування стратегії розвитку освітньої сфери громади; практики реалізації державної політики на місцевому рівні через бюджетування та інвестування інфраструктурних проєктів, спрямованих на розвиток освітньої сфери та формування міжетнічного порозуміння, розвиток національних меншин тощо.

Зарубіжний досвід з розвитку національних меншин в процесі децентралізації та вибудовування нової стратегії розвитку свідчить: про активну міжнаціональну комунікативну дію, яка спрямована на сталий розвиток, єдність, порозуміння і міцність суспільних цінностей та етнічних інституцій; послідовне дотримання основ суспільної демократії через залучення громадян різних етнічних груп до процесів врядування в громадах; системний і суттєвий вплив на рівень місцевої демократії та фінансової самодостатності громади й людини.

У процесі наукового дослідження проаналізовано: стан та результати реалізації державної політики в національних питаннях по Дніпропетровському регіону; розкрито нові регіональні стратегії розвитку конструктивної співпраці органів влади, закладів освіти громади та громадських етнічних інституцій; пошук нових механізмів реалізації національної політики через освітню сферу та формування цивілізованого міжкультурного порозуміння, дотримання прав людини в освітньому середовищі і збереження етнічної самобутності.

За результатами дослідження встановлено, що європейські стандарти розвитку демократії та становлення стійкого і толерантного суспільного простору, спрямованого на розвиток етнонаціональних груп, поетапно реалізуються, і завданням органів влади в регіоні є системне застосування практик у наших громадах. Послідовні дії учасників діяльності впливають на результативність та становлення успішності громади на шляхах реалізації позитивних зрушень у соціальному житті території й комфортному співіснуванні різних етнічних груп громади.

Ключові слова: стратегія розвитку, міжкультурне порозуміння, самоорганізація населення, взаємодія етнічних груп, національна ідентичність і заклад освіти.

Постановка проблеми. В сучасній Україні проходять суспільні процеси з формування нової мережі публічних інституцій місцевої територіальної громади, перерозподіл владних повноважень та відповідальності за перспективи сталого розвитку соціально-економічної сфери регіону. Одним із основних напрямів публічної реформи є розширення ефективних шляхів співпраці між місцевою владою, громадськими інститутами та громадянами, застосування нових механізмів співпраці, спрямованих на єдність суспільства та мирне співіснування різних етнонаціональних груп території.

В окреслених питаннях розвитку регіону постають ключові проблеми публічних інституцій та громадянських інституцій (етнонаціональних та освітніх об'єднань) – підвищення ефективності механізмів місцевої самоорганізації, які буде спрямовано на високі соціальні стандарти життя, розвиток механізмів міжетнічного порозуміння і вирішення спільних соціально-економічних проблем громади для сприятливої реалізації потенціалів особистості через освіту, культуру та підприємництво.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем реформи регіональної влади, пошуку нових механізмів їх організаційної діяльності в Україні, стратегії розвитку освітньої системи, розбудови міжкультурного порозуміння та шляхи соціально-економічного розвитку місцевих громад займалися такі вчені, як Н. Камінська, С. Бульбенюк, Ю. Курілов, С. Серьогіна, Є. Бородіна, В. Сиченко, А. Кожин, І. Костенок, Н. Шевченко, К. Романенко та інші. Зарубіжні дослідники раніше почали наукові дослідження проблеми децентралізації, демократизації та дотримання права людини на сприятливе освітньо-мовне середовище в регіонах.

Мета статті – дослідження регіональних проблем державного управління стратегічним розвитком та її освітньої сфери через реалізацію актуальних механізмів міжкультурного порозуміння жителів громади, які спрямовано на позитивні й ефективні соціальні зміни.

Виклад основного матеріалу. Сучасний розвиток регіонів отримує нову і ширшу базу повноважень, відповідаль-

ності та спроможності через демократичну модель менеджменту й процесів прийняття ефективних управлінських рішень для перспективи розвитку регіону. Процеси демократизації та децентралізації оголили старі публічні проблеми, як-от: «влада – громада», «громада – громадяни», «ефективність діяльності», «сталий розвиток», «єдність суспільства», «права людини та національних меншин», «освітній менеджмент», «розвиваюче освітнє середовище» тощо. З огляду на сучасний європейський досвід діяльності органів місцевої влади має відбутися корінна зміна їх організаційної діяльності, яка визначається у підвищенні ефективності управління органів влади через процеси «активних, динамічних і позитивних змін» у соціально-економічних життєвих практиках для позитивних зрушень у житті громадян, «долученні жителів до громадсько-активної співпраці у вирішенні проблем території» [1, с. 199].

Jürgen Habermas, досліджуючи цивілізаційні зміни на фоні потреби у демократичному розвитку суспільства і формуванні сучасної людини, визначає особливе значення в окреслених процесах «комунікативної дії». Адже, на його думку, «моральні світогляди ефективно обмежують волю тоді, коли вони укорінені в етичне саморозуміння, скріплюючого турботу про власне благополуччя із зацікавленістю у справедливості» [2, с. 4]. На нашу думку, в нових громадах проходять активні і змістовні процеси, які стимулюють владу й людину до відпрацювання нових моделей спільної діяльності, спрямованих на добробут та загальнокористь територіальної громади.

З метою консолідованих дій регіональної влади та суспільних інститутів, об'єднань громадян чинне законодавство України визначає механізми у громадянсько-процесуальних питаннях, спрямованих на стратегічний розвиток освітньої сфери та ефективного розвитку нового типу людини. Адже, як свідчать підсумки управлінської діяльності останніх років, у публічному просторі українського суспільства актуалізувалася зацікавленість до питання змісту освітньої реформи, демократизації і децентралізації владних повноважень, процесів етнонаціональної

ідентичності, розвитку гнучкого освітньо-мовного середовища, формування моделі неконфліктного освітнього середовища, розвиток і становлення високої культури міжетнічних взаємин й збереження суспільної єдності. А дослідниця Т. Федорчак робить наголос на нагальній потребі й актуальному значенні системних демократичних змін, які окреслюють формальні і неформальні фактори соціально-політичного характеру у пост-тоталітарних європейських країнах [3]. З огляду на вищевикладене виникає нагальна потреба у постійному аналітичному дослідженні реформаційних процесів та їх впливів на соціальну і політичну сфери українського публічного простору, змісту трансформацій у системі врядування громади та активному долученні до громадської діяльності людини, співставленні національних й європейських соціально-економічних реалій розвитку на регіональному рівні.

В окреслених аспектах, на нашу думку, проходять сутнісні зміни у реалізації державної політики, спрямованої на сталий розвиток країни і регіонів, ефективні соціально-економічні стратегії розбудови місцевих громад, поглиблення людиноцентризму та формування нової відповідальної влади різних рівнів. Одним із нових векторів публічних процесів є розвиток нових регулярних консультацій з громадськістю, спрямованих на розвиток взаємної довіри, – системного та відкритого діалогу, який сприятиме підвищенню розуміння, співучасті і якості підготовки рішень з питань державно-суспільного життя регіону. Як ми раніше відзначали, нові моделі консультування можуть проводитись у формі відкритого громадського обговорення змісту проблем, актуальності і рівня значущості, експертизи шляхів врегулювання суспільної проблеми, громадського слухання і вивчення суспільної думки, долучення громадян до процесів вирішення та подолання соціально-економічних негараздів у регіоні [4, с. 225]. Таким чином, в окреслених концептах потрібно дотримуватися актуальних й ефективних процедур всім учасникам громадянсько-суспільної і управлінської діяльності регіону: колегіальних органів

влади та посадових осіб (голова ради, виконавчий комітет, структурні підрозділи ради та їх посадові особи, комунальні підприємства, депутати ради, старости сіл/селищ); суспільні інституції – громадський актив населених пунктів і субрегіонів; громадські організації та громадяни.

Зокрема, Т. Безверхнюк відмічає, що з метою уникнення штучності у процесах створення самодостатнього регіонального рівня врядування, «знаходження об'єктивних регіональних інтересів і на цій основі здійснення регіоналізації було запропоновано передбачити можливість для місцевих влад вступати у територіальні асоціації», а метою їх формування є вирішення спільних питань [5, с. 97]. На основі зазначених територіальних асоціацій вже активно проходять практичні процеси із запровадження подальшого розвитку взаємної співпраці між громадами по горизонталі, й надалі має утворюватися на регіональному рівні врядування для вирішення спільних, подібних й системних проблем соціальної сфери.

Щодо цього С. Бульбенюк відмічає, що в українському суспільстві домінує ідея соціалізації, яка охоплює більш складну царину людських відносин, – прояви рис соціополітичної (само)ідентифікації і збереження національної ідентичності українства в умовах європейської інтеграції [6, с. 110]. Втім, необхідно підкреслити, що актуалізується потреба у системній уніфікації інституційно-організаційних, нормативних, регуляторних та інших рівнів функціонування громади, її колегіальних органів врядування, стратегії соціокультурних трансформацій освітньої системи та етнонаціональних інституцій. Відповідний досвід сусідніх країн, які є членами ЄС, вже свідчить про актуальність питання про визнання і дотримання права людини на національну ідентичність та формування сприятливого освітнього середовища.

З цієї причини у Європейській Хартії регіональних мов або мов меншин (далі – Хартія) (Страсбург, 05.11.1992 р.), що ратифікована Україною 15.05.2003, а набула чинності 01.01.2006, окреслено визначення понять «регіональні мови або мови меншин», «офіційні мови», «територія, на якій використовується регіональна

мова або мова меншини», «нетериторіальна мова». В Хартії стосовно регіональних мов або мов меншин відмічається, що держава має будувати політику, законодавство та ефективні практики на таких принципах: 1) визнання регіональних мов або мов меншин як засобу відображення культурного багатства регіону; 2) поважання кордонів кожної географічної місцевості, де застосовуються ці мови; 3) рішучі дії на розвиток окреслених мов (усна та письмова форма, суспільне та приватне заохочення до використання); 4) підтримка і розвиток міжкультурного порозуміння; 5) належні умови, форми і засоби викладання і вивчення регіональних мов або мов меншин на всіх відповідних рівнях освіти; 6) надання можливості особам, які не володіють регіональною мовою або мовою меншин і які проживають у місцевості, де використовується ця мова, вивчати її за своїм бажанням; 7) сприяння здійсненню наукових досліджень у галузі мов; 8) розвиток відповідних форм транснаціональних обмінів з питань мов [7]. Так, за результатами гнучких демократичних адміністративно-територіальних трансформацій станом на 01.09.2020 року сформовано публічні інституції Дніпропетровщини у 71 новій об'єднаній територіальній громаді, до числа яких входять як міста, так і села [8]. Кожна нова громада знаходить свою особливу регіональну модель практичних механізмів долучення публічної влади, суб'єктів суспільної організації і громадян до врегулювання й вирішення соціально-економічних проблем території.

Як ми свого часу вже відзначали, за результатами Всеукраїнського перепису 2001 року й дослідження етнопонаціональних процесів у Дніпропетровській області було встановлено актуальні відомості про найбільш численні національні групи населення від загального числа громадян – жителів громади регіону – 3,5 млн осіб: серед них українці – 79,3%; росіяни – 17,6%; білоруси – 0,8%; євреї – 0,4%; вірмени – 0,3%; азербайджанці – 0,2%; молдавани, цигани, татари, німці – по 0,11%; грузини, болгары, корейці, узбеки, греки – від 0,08 до 0,03%. Згідно з даними вказаного перепису громадяни висловили свою думку

про рідну мову: українська мова – 67,5%; російська мова – 21%. Частка інших мов, які були вказані як рідні, склала в сумі – 2,9%. Найбільше серед респондентів схильні вважати рідною мову своєї національності етнічні росіяни, угорці, кримські татари і румуни. Найменше схильні вважати рідною мову своєї національності євреї, греки, поляки і білоруси [9, с. 47; 10]. Відповідно, основу діяльності регіональних органів влади спрямовано на нове змістове наповнення і налагодження співпраці з різними етнопонаціональними групами, вибудовування гнучкої освітньої моделі з урахуванням запитів громадян, етнопонаціонального поділу і мовної традиції. Адже, як свідчать європейські традиції, саме формування громадянського суспільства тісно пов'язано з питаннями ефективної співпраці, стійких взаємовідносин у комунікативному полі та міжнаціональної толерантності, які своєю чергою мають створювати передумови до мирного співіснування та порозуміння в стратегіях соціально-економічного розвитку регіону.

Звичайно, кожен регіон має свою модель освітньої системи, яка має бути гнучкою і прозорою для задоволення потреби громади та людини. Нормотворчим документом в управлінських процесах імплементації статті 7 Закону України «Про освіту» постає наказ Міністерства освіти і науки України від 27.03.2019 № 399, який передбачає: створення сучасних державних стандартів вивчення української мови в школі як рідної та для національних меншин; проведення ЗНО української мови із завданнями; створення двомовних підручників; створення термінологічних посібників для предметів інваріативного складника; розроблення інтерактивних підручників та посібників; підвищення кваліфікації учителів; обмін учителів; тренінги для учителів; консультації з громадськістю тощо [11]. Відповідно, кожна територіальна одиниця регіону визначає власну модель імплементації процесів (на період від 2019 до 2023 року) у питанні реалізації і застосування державної мови викладання навчальних дисциплін у закладах середньої освіти.

Нашими висновками є узагальнюючі думки про актуалізацію в національному

освітньому середовищі необхідності послідовного втілення інтеграційних стратегій та тендітного / чутливого відношення до етнонаціональних проблем громади, що, відповідно, має привести до позитивних соціальних наслідків, збереження цілісності держави та успішності суспільства. Водночас проведені зіставлення щодо реальної соціально-економічної ситуації в окремих регіонах підтверджують проблемні / ризикові ситуації: 1) спрощений підхід до аналізу / оцінок / прогнозування стану етнонаціональної ситуації в регіоні; 2) існує певне спрощене / зневажливе ставлення до етнонаціональних питань у представників публічних інституцій; 3) наявність прогалин у правовому регулюванні стратегій розвитку етнічних меншин, тлумачення їх потреб, права участі (в органах місцевого самоврядування, публічної влади, права на публічність тощо) і відповідальність за порушення прав меншини; 4) наявність крихкого балансу у терпимості й етнічно-конфесійних взаєминах громади в регіоні; 5) відсутність стратегій цілеспрямованих консолідованих дій на формування у особистості культури міжнаціональних відносин через освіту й систему суспільного виховання. Таким чином, лише в демократичній державі із стійкою моделлю врядування, у якій забезпечено умови для гармонійного міжетнічного балансу відносин, реалізуються дієві практики та спрацьовують інструментарії з подолання суперечностей, відбуваються впливи на розвиток порозуміння та сталий розвиток громади. Існують також сучасні загально-визнані регіонально утворюючі чинники, серед яких є етнонаціональний, який постає у розгалуженій територіальній традиції в історичному, мовному, релігійному та культурному факторах й індикаторах, які своєю чергою визначаються у соціально-економічному, регіональному менеджменті, міжтериторіальних зв'язках і диспропорціях, оптимальному географічному середовищі [12]. Адже, як свідчать результати дослідження, ключовою основою сучасного й ефективного розвитку регіону є практики управлінської діяльності,

які можуть створити нові умови для реалізації конституційних прав людини різних етнічних груп, зберігати єдність, цілісність та безпеку в державі через самодостатній регіон. Тому, відповідно, мають бути управлінські впливи на широку і сприятливу демократизацію процесів розвитку етнонаціональних груп у громаді.

Висновки і пропозиції. Здійснений аналіз дає змогу дійти таких висновків:

Органи публічної влади регіонального рівня мають: забезпечувати дотримання прав і свобод громадян без обмежень за етнонаціональною ознакою; сприяти конструктивній співпраці різних етнонаціональних інституцій; сприяти реалізації соціально-гуманітарної політики та повноцінному мультикультуризму.

Для здійснення успішної етнокультурної державної політики в контекстах людського розвитку, створення комфортного життєвого середовища і сприятливої освітньої системи варто виконати такі завдання: 1) створення повноцінної освітньої мережі, сприятливого і вільного доступу громадян до етнокультури, розвитку умов для вивчення мов меншин та процесу реалізації культурної політики на основі порозуміння; 2) відновлення і популяризація культурної самобутності української нації, її національних меншин та розбудова на чинниках європейських ціннісних етнічних координат, аби сприяти розвитку національної освіти, культури та людського середовища; 3) формування нових стратегій сталого розвитку культур національних меншин та регіональної субкультурної багатоманітності на місцевому рівні тощо.

Освітня система та зміст середньої освіти має зосередити освітні впливи на розвитку толерантного громадянського суспільства, яке має риси терпимості, порозуміння, та рівних можливостей для розвитку осіб різних етнонаціональних груп жителів у регіонах.

Нами визначено проблематику подальших розвідок з окресленого питання щодо дотримання і формування основ життєвих компетентностей юних громадян через стратегічний розвиток освітньої системи регіону.

Список використаної літератури:

1. Бородин Є.І., Безена І.М. Марк Е.Генсон про шляхи демократизації та децентралізації публічних інституцій держави. *Публічне управління та митне адміністрування. Науковий збірник*. 2019. №3 (22). 290 с. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2019/3/25.pdf>.
2. Хабермас Ю. Будущее человеческой природы: Весь Мир. Москва, 2002. 144 с. URL: <https://predanie.clients-cdnnow.ru/uploads/ftp/habermas-yurgen/buduschee-chelovecheskoj-prirody/habermas-budushchee-chelovecheskoj-prirody.pdf>.
3. Федорчак Т.П. Політична трансформація Чеської республіки: внутрішні та зовнішні виміри : монографія. Івано-Франківськ : Вид-во Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу. 2012. 543 с.
4. Безена І.М. Управління стратегічним розвитком громади: публічна влада й інститути громадянського суспільства в умовах децентралізації. *Право і державне управління. Збірник наукових праць*. 2020 р., № 1, том 2. С. 222–229.
5. Безверхнюк Т. Регіональна демократія: шлях до визнання. *Суспільна політика*. 2020. С. 96–101.
6. Бульбенюк С. Демократизація і євроінтеграційна стратегія сучасної України: національна специфіка та досвід сусідів. *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2014. Вип.4.С.108–114.URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/Spur_2014_4_15.
7. Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин. Страсбург, 05.11.1992р.URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014#Text.
8. Децентралізація дає можливості. Дніпропетровська область. 2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0562>.
9. Про кількість і склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення, 2001 рік. Державний комітет статистики України. URL: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>.
10. Безена І.М. Сучасні механізми реалізації державної етнокультурної політики в регіонах України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. Том 31(70) № 2, 2020. С. 43–49.
11. Про затвердження дорожньої карти імплементації статті 7 Закону України «Про освіту» в закладах загальної середньої освіти на 2019–2023 роки. Наказ Міністерства освіти і науки України від 27.03.2019 № 399.
12. Стадниченко Т. Основні закономірності, принципи та завдання регіонального управління в сучасних умовах адміністративного реформування. *Democratic Governance. Academic papers collection*. 2015. Issue 15.

Bezena I. Problems of governance of strategic community development through intercultural understanding in the educational sphere (regional aspect)

The article is the result of the study of modern strategies for the development of local communities through intercultural understanding in the educational sphere, which are carried out in the context of democratization and decentralization reform. According to the results of the study, the extreme relevance of various modern theories and practices was noted, among which are: partnership of public authorities with different ethnic community groups; involvement of ethno cultural groups in the organizational processes of forming a strategy for the development of the educational sphere of the community; practices of state policy implementation at the local level through budgeting and investment of infrastructure projects aimed at the development of education and the formation of interethnic understanding, national minorities development, etc.

Foreign experience in the development of national minorities in the course of decentralization and building a new development strategy shows active international communication, which is aimed at sustainable development, unity, understanding and strength of social values and ethnic institutions; consistent adherence to the foundations of social democracy through the involvement of citizens of different ethnic groups in the processes of governance in communities; systemic and significant impact on the level of local democracy and financial self-sufficiency of the community and the individual.

In the course of scientific research the following is analyzed: the state and results of realization of the state policy in national questions in Dnepropetrovsk region; new regional strategies for the development of constructive cooperation between authorities, community educational institutions and public ethnic institutions have been revealed along with the search for new mechanisms for the implementation of national policy through education

and the formation of civilized intercultural understanding, respect for human rights in the educational environment and the preservation of ethnic identity.

According to the results of the study, European standards for democracy development and the formation of a stable and tolerant social space aimed at the development of ethno-national groups are gradually being implemented and the tasks of the authorities in the region are systematic application of practices in our communities. Sequential action of participants influences the realization of positive changes in the social life of the territory and comfortable coexistence of different community ethnic groups.

Key words: *community development strategy, intercultural understanding, self-organization of the population, interaction of ethnic groups, national identity and educational institution.*

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.23>**О. М. Світовий**

кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Уманського національного університету садівництва

А. В. Мовчанюк

кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Уманського національного університету садівництва

М. І. Дяченко

кандидат сільськогосподарських наук,
доцент кафедри менеджменту
Уманського національного університету садівництва

РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті проведено дослідження нормативної бази реформування адміністративно-територіального устрою та практичне втілення цього процесу в життя. Обґрунтована необхідність укрупнення районів та швидшого завершення створення об'єднаних територіальних громад. Наголошено, що реформування необхідно проводити комплексно, враховуючи усі сфери життя громади, максимально забезпечуючи жителів необхідними адміністративними та іншими послугами. Підкреслено, що проведення реформування повинно покращити доступ населення до якісних послуг. Децентралізація влади має поліпшити надання не тільки адміністративних послуг, а й медичних, освітніх та культурних.

Визначено, що місцева влада, яка буде обрана на чергових виборах, зобов'язана працювати по-новому, більш ефективно. Ця влада буде наділена більшими повноваженнями, ніж попередня, а відповідно, і більшими зобов'язаннями перед своїми громадами. Новий адміністративно-територіальний устрій нашої держави покращить також координацію дій усіх місцевих органів влади, прибере дублювання функцій у виконавчій владі. Це, у свою чергу, спричинить зменшення адміністративного апарату, що позитивно вплине на раціональне використання бюджетів усіх рівнів.

Однак зауважено, що реформування адміністративно-територіального устрою збіглося у часі із завершенням формування об'єднаних територіальних громад, що значно ускладнює цей процес. У цьому сенсі поки що немає чіткого розмежування повноважень районних рад та об'єднаних територіальних громад. Тому процес реформування адміністративно-територіального устрою ще необхідно удосконалювати через прийняття низки законодавчих актів, які сприятимуть його прискоренню.

Встановлено, що основною перевагою нового адміністративно-територіального устрою нашої держави буде можливість кожного члена громади якісно впливати на рішення влади та реалізувати свої громадянські права, уміння та навички. Реформування адміністративно-територіального устрою та завершення формування об'єднаних територіальних громад, на наш погляд, будуть базуватися на перспективі за такими основними напрямками, як удосконалення державного управління на території району та забезпечення створення і функціонування якомога більшої кількості спроможних територіальних громад.

Ключові слова: реформування, децентралізація влади, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, територіальна громада.

Постановка проблеми. У нашій країні проходить системне реформування майже в усіх сферах життєдіяльності. Однією із цих реформ є децентралізація влади, яка спрямована на покращення комунікації місцевих органів влади та громад, підвищення якості надання адміністративних послуг населенню, а головне – надання більших повноважень місцевому самоврядуванню. У цьому контексті проходить і реформування адміністративно-територіального устрою нашої країни у частині укрупнення районів. Передача більшої частини повноважень районних служб до об'єднаних територіальних громад, та, на жаль, зменшення кількості населення призводить до необхідності зменшення кількості районів. На нашу думку, це вже є об'єктивною реальністю нашого життя. Важливість таких змін потребує всебічного вивчення цього процесу з точки зору розуміння причинно-наслідкових зв'язків та результатів цього реформування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Комплексне дослідження реформування місцевих органів влади та адміністративно-територіального устрою нашої країни проводить багато науковців, серед яких: Жаліло Я.А., Меленюк В.О., Пришляк М.І., Романова В.В., Шевченко О.В. та ін. Проте вказані процеси залишаються недостатньо вивченими, тому що вони постійно удосконалюються та наразі проходять одночасно і у прискореному режимі. Тому виникає багато невирішених питань, які потребують подальшого дослідження.

Метою статті є дослідження теоретичних та економіко-правових основ і законодавчого забезпечення процесу реформування адміністративно-територіального устрою в умовах децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. Реформування адміністративно-територіального устрою збіглося у часі із завершенням формування об'єднаних територіальних громад, що значно ускладнює цей процес. Ми погоджуємося із вченими, які стверджують, що завершення процесу об'єднання територіальних громад, проведення чергових місцевих виборів у 2020 році має кореспондуватися з формуванням нової системи адміністративно-територіального устрою, реформу-

ванням територіальної організації влади на субрегіональному (районному) рівні, синхронізацією цього процесу із впровадженням освітньої, медичної та інших секторальних реформ [1]. Іншими словами, реформування необхідно проводити комплексно, враховуючи усі сфери життя громади, максимально забезпечуючи жителів необхідними адміністративними та іншими послугами. Меленюк В.О. та Пришляк М.І. визначають, що інтерес територіальної громади – передусім, це усвідомлена потреба населення у сприятливому життєвому середовищі, в якому воно почувало б себе впевнено й комфортно. Його створення та підтримання забезпечується наявною системою органів місцевого самоврядування [2]. Тому, на наш погляд, головне завдання вказаних реформ – це забезпечити підвищення якості життя кожному члену громади.

До реформи в Україні загалом налічувалося 490 районів. Така сама кількість районних рад та районних державних адміністрацій. Обов'язкова їх наявність закріплена у Конституції України (статті 118 та 140) [3]. Після прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4], внесення змін Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] та прийняття інших законодавчих актів в частині децентралізації влади переважна більшість повноважень перейшла саме до громад від органів влади районного рівня.

17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів». Постанова набрала чинності 19 липня 2020 року після її опублікування в газеті «Голос України» від 18 липня 2020 року № 122 [6]. Згідно з документом, тепер в Україні буде створено 136 районів. Старі 490 районів, про які йшлося вище, ліквідовано цією ж Постановою. У статті 133 Конституції України не прописана кількість та назви районів, але прописана кількість та назви областей [3]. Тому Верховна Рада своєю Постановою могла змінювати кількість та назви районів без змін у Конституції України. У пункті 6 Постанови вказується, що у тримісячний строк із моменту

набрання чинності Кабінет міністрів України повинен забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цією Постановою, тобто до 19 жовтня 2020 року. З іншого боку, в пункті 4 цієї ж Постанови встановлено, що повноваження депутатів районних рад у районах, ліквідованих відповідно до пункту 3 цієї Постанови, припиняються в день набуття повноважень депутатів районних рад, обраних на перших виборах до районних рад у районах, утворених відповідно до пункту 1 цієї Постанови, тобто після 25 жовтня 2020 року. Виникає правова колізія, коли до виборів мають бути нові райони документально створені, але водночас у старих районах будуть діяти і районні ради і державні адміністрації. Тому реорганізація районів розпочнеться вже після місцевих виборів. Крім того, на нашу думку, необхідно прийняти низку законодавчих актів про розмежування повноважень новостворених територіальних структур та органів влади.

Ще в 2014 році Кабінет Міністрів України своїм Розпорядженням схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, метою якої є «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [7]. Зокрема, в Розпорядженні прописано, що реалізація Концепції сприятиме зміні статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи в системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території, а також забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня,

місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Але для цього необхідно провести зміни і в Конституцію України.

Тому із цією метою в кінці 2019 року до Верховної Ради України Президентом України був поданий законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [8]. У законопроекті пропонується районні та обласні державні адміністрації реорганізувати у офіси префекта. Префект, як представник держави, буде призначатися на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Згідно із цим законопроектом замість районів будуть створені округи, а також виконавчі комітети окружних та обласних рад. Після їх створення до 1 березня 2021 року Президент України призначить перших префектів. Строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві не може перевищувати трьох років. У даний час законопроект перебуває у процесі обговорення.

Висновки і пропозиції. Отже, реформування адміністративно-територіального устрою з укрупненням районів (із наступними змінами у Конституцію – округів) – це приведення у відповідність адміністративно-територіальних формувань до потреб населення щодо надання їм якісних послуг від влади. Також відбудеться зменшення адміністративного апарату та уникнення дублювання функцій владних структур внаслідок їх оптимізації через децентралізацію.

Основною перевагою нового адміністративно-територіального устрою нашої держави, на наш погляд, буде можливість кожного члена громади якісно впливати на рішення влади та реалізувати свої громадянські права, уміння та навички для подальшого процвітання нашої держави.

Реформування адміністративно-територіального устрою та завершення формування об'єднаних територіальних громад, на наш погляд, будуть базуватися на таких основних перспективних напрямках:

- удосконалення державного управління на території району;
- побудова більш ефективної організації місцевої влади;

- сприяння переходу певної частки обов'язків та значної частини фінансових ресурсів із районів до громад;
- забезпечення створення та функціонування якомога більшої кількості спроможних територіальних громад;
- раціональність територіального устрою дозволить швидше та ефективніше вирішувати проблеми громад;
- ефективне представлення спільних інтересів громад на більш якісному рівні, враховуючи особливості кожної громади.

Список використаної літератури:

1. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь. / Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2019. 115 с.
2. Меленюк В.О., Пришляк М.І. Про узгодження інтересів суб'єктів місцевого самоврядування як об'єктивної необхідності в умовах децентралізації. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Том 2. С. 220–225.
3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами та доповненнями станом на 01.01.2020 р.). URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 27.08.2020).
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII (зі змінами та доповненнями станом на 14.05.2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 28.08.2020).
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами та доповненнями станом на 23.07.2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 28.08.2020).
6. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#> (дата звернення: 27.08.2020).
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р> (дата звернення: 27.08.2020).
8. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Законопроект від 13.12.2019 № 2598. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 28.08.2020).

Svitovyi O., Movchaniuk A., Diachenko M. Reforming administrative-territorial structure in terms of decentralization of power: problems and prospects

The article examines the regulatory framework for reforming the administrative-territorial structure and the practical implementation of this process. The necessity of consolidation of districts and faster completion of creation of united territorial communities is substantiated. It was emphasized that the reform should be carried out comprehensively, taking into account all spheres of community life, providing residents with the necessary administrative and other services. It was emphasized that the reform should improve the access of the population to quality services. Decentralization of power should improve the provision of not only administrative services but also medical, educational and cultural ones.

It is determined that the local government, which will be elected in the next elections, is obliged to work in a new way, more efficiently. This power will be endowed with greater powers than the previous one, and, consequently, greater obligations to its communities. The new administrative-territorial structure of our state will also improve the coordination of actions of all local authorities, remove duplication of functions in the executive branch. This, in turn, will reduce the administrative apparatus, which will have a positive impact on the rational use of budgets at all levels.

However, it is noted that the reform of the administrative-territorial structure coincided with the completion of the formation of united territorial communities, which significantly complicates this process. In this sense, there is no clear division of powers between district councils and united territorial communities. Therefore, the process the reform of administrative-territorial structure still needs to be improved through the adoption of a number of legislative acts that will help accelerate it.

It is established that the main advantage of the new administrative-territorial structure of our state will be the ability of each member of the community to qualitatively influence government decisions and exercise their civil rights, skills and abilities. In our opinion, the reform of the administrative-territorial structure and the completion of the formation of united territorial communities will be based on the future in such key areas as improving public administration in the district and ensuring the creation and functioning of as many affluent territorial communities as possible.

Key words: *reforming, decentralization of power, local self-government, administrative-territorial structure, territorial community.*

СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 33:332:33

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.24>

О. І. Білик

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національного університету «Львівська політехніка»

ВПЛИВ ПАНДЕМІЇ НА ТРАНСФОРМАЦІЮ СОЦІАЛЬНОГО РИЗИКУ

Соціальні ризики – це багатогранне поняття. В статті авторкою досліджено сутність та значення поняття «соціальний ризик». Також важливе місце займає поняття трансформації соціального ризику, зокрема поняття «суспільство ризику». Оскільки пандемія Covid-19 штовхає світову економіку до найгіршої рецесії з часів Другої світової війни, системний соціальний ризик може стати більш важливим фактором політичного ризику та погіршити діловий клімат у деяких країнах. У статті здійснено періодизацію пандемій у різні історичні періоди часу та проаналізовано економіко-соціальні наслідки. Також виділено складники для побудови індексу соціального ризику з урахуванням пандемії, щоб визначити, які країни особливо вразливі до системного соціального ризику, включаючи такі події, як антиурядові протести та інші інциденти, які можуть змінити політику та формування політики, а також ділові та інвестиційні рішення. Авторкою обґрунтовано позицію, що для розвитку держави загалом важливим є збереження та покращення людського, інтелектуального та соціального капіталу, яке можливе лише з забезпеченням здоров'я нації. Пандемія COVID-19 змушує багатьох нехтувати соціальними зв'язками – а отже і якістю життя – заради збереження життя. Соціальний зв'язок у суттєвих аспектах насправді є ключовим фактором для здоров'я та виживання людини.

Пандемія COVID-19 та необхідність уповільнення поширення вірусу підкреслили поширеність соціальних контактів і соціальну актуальність майже кожного сектора життя, включаючи роботу, освіту, розваги, подорожі, транспорт та відпочинок. Пандемія також висвітлила основні слабкі місця наших нинішніх соціальних «систем підтримки» для літніх людей, студентів, сімей, робітників та груп ризику. Таким чином, COVID-19 підкреслив необхідність зміцнення місцевих та державних систем для відновлення та підтримання соціальних та емоційних потреб населення – завдання, яке має вирішальне значення для відновлення здоров'я населення внаслідок пандемії. В цій статті авторкою також здійснено обґрунтування нових наслідків у побудові соціальних зав'язків, незапланованої переорієнтації інформаційної та цифрової політики держави.

Ключові слова: соціальні зв'язки, ризик, пандемія, економіко-соціальні наслідки, соціальні комунікації.

Постановка проблеми. На початку 2020 року пандемія коронавірусу вразила весь світ, поширившись по всіх країнах. Пандемії – це широкомасштабні спалахи інфекційних захворювань, які можуть значно збільшити захворюваність

та смертність на широкому географічному просторі та спричинити значні економічні, соціальні та політичні зриви. Докази свідчать про те, що ймовірність пандемій зросла за останнє століття через збільшення глобальних подорожей та інтеграції, урбанізації, змін у землекористуванні та більшої експлуатації природного сере-

довища [1; 2]. Ці тенденції, ймовірно, триватимуть і будуть посилюватися. Значна політична увага була зосереджена на необхідності виявлення та обмеження спалахів, що можуть призвести до пандемій, а також розширення та підтримки інвестицій для підвищення готовності та охорони здоров'я [3]. Спочатку міжнародні організації (наприклад, ВООЗ) применшили проблему, спостерігаючи, чи насправді вірус COVID-19 вимагатиме проголошення глобальної пандемії, але з середини лютого 2020 р. було відомо, що ситуація в багатьох країнах починає виходити з-під контролю. В результаті статус хвороби змінився з епідемії на пандемію, що своєю чергою призвело до запровадження процедури блокування майже у всьому світі.

Проте соціальний та політичний ризик уже зростав у ряді країн та регіонів задовго до початку пандемії COVID-19. Наслідки пандемії будуть різними для різних країн, тому метою статті є аналіз та формування пропозицій щодо мінімізації соціальних ризиків в умовах коронавірусу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед науковців, які досліджували суть соціального ризику, можна відзначити праці А. Вілдавскі, Е. Гідденса, К. Дейка, М. Дугласа, Е. Лібанової, Н. Лумана, В. Надраги, О. Новікової, У. Садової, Л. Семів, П. Словіка, Н. Романюка, М. Фуко та інших. Питання впливу пандемії на соціально-економічний розвиток розкривали С. Кулицький, О. Трохименко та інші. Проте важливим є здійснення ретроспективного аналізу, виділення основних індикаторів соціального ризику з метою мінімізації рівня їхнього впливу.

Метою статті є обґрунтування шляхів мінімізації соціального ризику в умовах пандемії.

Виклад основного матеріалу. Оскільки визначення пандемії насамперед є географічним, воно об'єднує безліч різних типів подій та загроз для громадського здоров'я, кожна з яких має свій ступінь тяжкості, частоту та інші характеристики захворювання. Кожен тип подій вимагає власної оптимальної готовності та стратегії реагування, однак у цій статті також розглядаються загальні передумови

ефективної реакції. У 2017 році Опенгеймом був розроблений індекс готовності до пандемії, який враховує різні політичні, економічні та соціальні можливості країн реагувати на прояви пандемії [6] і зосереджується на вимірюванні базових та спроможних інституційних, інфраструктурних та фінансових можливостей, таких як:

- інфраструктура громадського здоров'я, здатна виявляти, відстежувати, управляти та лікувати випадки захворювання;

- адекватна фізична та комунікаційна інфраструктура для передачі інформації та ресурсів;

- основні бюрократичні та державні можливості управління;

- здатність мобілізувати фінансові ресурси для оплати реагування на хвороби та подолання економічного шоку спалаху;

- можливість ефективного управління ризиками.

Також слід зважати на підвищення через пандемію ймовірності настання соціальних ризиків, а також їх трансформацію.

Причиною усвідомлення ризику є небезпека випадкових та катастрофічних подій. Загрози таких подій стосуються і сімейного домогосподарства. Соціальний ризик – це опис та пояснення можливих майбутніх втрат (як негативний стан справ) власних або очікуваних ресурсів домогосподарства (доходу). Втрата, описана і пояснена таким чином, виражає загрозу соціальному забезпеченню домогосподарства через можливу випадкову або катастрофічну подію. Цей соціальний ризик вважається соціальним ризиком через соціальний масштаб та соціальні наслідки сприйнятих загроз та збитків, спричинених подіями. Можна припустити, що класичний каталог соціальних ризиків стосується опису та пояснення втрат доходу, спричинених такими загрозами, як хвороба, материнство, непрацездатність (інвалідність), нещасний випадок на виробництві, смерть годувальника, безробіття, старість, раптові витрати. З огляду на вищенаведене обґрунтування соціального ризику пандемію трактуватимемо як джерело соціального ризику, який має мультиплікаційний ефект. Першочерговим негативним наслідком є втрата здоров'я та життя вели-

кої кількості громадян, а вже наступним негативним наслідком є економічний спад.

Історично пандемії, як і будь які кризи, призводили у різні епохи до різних наслідків. У таблиці 1 представлено деякі з них.

Кількісна оцінка тяжкості захворюваності та смертності від пандемій представляє значну проблему. Хоча оцінки доступні за історичними подіями, проте інформація є неповною. Тому у сучасних умовах слід враховувати додаткові показники, які визначають індекс соціального ризику

в умовах пандемії. До основних параметрів, які визначають цей ризик, відносять [9]:

- рівень зростання ВВП на душу населення;
- рівень зайнятості;
- розрив у доходах (за індексом Джині);
- частка витрат на соціальний захист;
- політична стабільність;
- індекс сприйняття корупції;
- довіра до уряду;
- вразлива зайнятість – це працівники,

Таблиця 1

Ретроспективне аналізування соціально-економічних наслідків пандемій

Період	Подія	Географічний ступінь	Орієнтовна пряма захворюваності або смертності	Оцінений економічний, соціальний чи політичний вплив
1347	Пандемія бубонної чуми (Чорна смерть)	Євразія	30–50 відсоткова смертність європейського населення	Ймовірно, пришвидшений кінець феодальної системи в Європі
Початок 1500-х	Інтродукція віспи	Америка	Більше 50 відсотків смертності в деяких громадах	Знищені рідні суспільства, сприяючи гегемонії європейських країн
1881 рік	П'ята пандемія холери	Глобальний	Понад 1,5 млн смертей (9,7 на 10 000 осіб)	Викликали напади на російський царський уряд та медичних службовців
1918 рік	Пандемія грипу іспанського грипу	Глобальний	20–100 млн смертей (111–555 смертей на 10 000 осіб)	Втрати ВВП в Австралії становлять 3 відсотки, у Канаді – 15 відсотків, у Великобританії – 17 відсотків, у США – 11 відсотків
1957 рік	Пандемія азіатського грипу	Глобальний	0,7 млн – 1,5 млн смертей (2,4–5,1 смертності на 10 000 осіб)	Втрати ВВП у Канаді, Японії, Великобританії та США на 3 відсотки
1968 рік	Пандемія грипу Гонконгу	Глобальний	1 млн смертей (2,8 смерті на 10 000 осіб)	23 млрд дол. – прямі та непрямі витрати в США
1981 рік	Пандемія ВІЛ / СНІДу	Глобальний	Понад 70 млн інфекцій, 36,7 млн смертей (дані Глобальної обсерваторії охорони здоров'я ВООЗ,	2–4% річних втрат зростання ВВП в Африці
2003 рік	Пандемія ГРВІ	4 континенти, 37 країн	8 098 можливих випадків, 744 смертей	Втрати ВВП на 4 млрд доларів США. В Гонконгу, Китаї – 3 млрд дол.; 6 млрд дол. у Канаді; та 5 млрд доларів у Сінгапурі
2009 рік	Пандемія свинячого грипу	Глобальний	151 700–575 500 смертей (0,2–0,8 на 10000 осіб)	Втрати ВВП у Республіці Корея на 1 млрд дол. США
2012 рік	Епідемія MERS	22 країни	1 879 симптоматичних випадків, 659 смертей	US \$ 2000000000 втрати в Республіці Корея, спровокувавши US \$ 14 млрд в уряд стимулу витрат
2013 рік	Західноафриканська епідемія вірусу Ебола	10 країн	28 646 випадків, 11 323 смертей	2 млрд доларів США в Гвінеї, Ліберії та Сьєрра-Леоне
2015 рік	Пандемія вірусу Зіка	76 країн	2 656 зареєстрованих випадків мікроцефалії або вади розвитку центральної нервової системи	7 млрд дол. США – 18 млрд дол. США у Латинській Америці та Карибському басейні
2020 рік	Пандемія COVID-19	Глобальна	26,3 млн. осіб інфіковано, 869 тис. осіб померло	2 трлн дол. збитки всієї економіки (прогноз Bloomberg)

* Складено на основі джерел [6; 7; 8]

що працюють за власний рахунок, та працівники сімейних внесків, які рідше отримують соціальне страхування та отримують вигоди від інших форм соціального захисту;

- імпорт товарів у % ВВП

- рівень інфляції – сфера імпортової інфляції, особливо для харчових продуктів, що є типовим фактором соціального невдоволення;

- фіскальний дохід у відсотках до ВВП.

Відповідно до методології розрахунку індексу країни, які мають високе значення (наближається до 100), є менш вразливими до наслідків настання соціальних ризиків, а країни, значення індексу яких наближається до 0, є більш вразливими. Мінімізації наслідків пандемії сьогодні можна досягти шляхом побудови відповідної інформаційної політики. Поінформованість про ситуацію в контексті готовності до пандемії можна визначити як наявність точного, сучасного уявлення про потенційні або постійні загрози інфекційних захворювань (у тому числі шляхом традиційного спостереження за людьми та тваринами) та ресурсів (людських, фінансових, інформаційних та інституційних), що доступні для управління цими загрозами. Поінформованість про ситуацію є найважливішою діяльністю на всіх етапах пандемії, включаючи періоди препандемії, іскри та поширення. Це вимагає підтримки ресурсів охорони здоров'я (таких як лікарні, лікарі та медсестри), діагностичної інфраструктури та систем зв'язку. Це також вимагає від населення доступу до системи охорони здоров'я та довіри до неї.

Поінформованість про ситуацію підтримує прийняття політичних рішень шляхом відстеження, якщо і де відбувається передача хвороби, виявлення найефективніших методів зменшення переданості та вирішення місця розподілу ресурсів. Під час пандемії ситуаційне усвідомлення дозволяє моніторингу зрозуміти напрям, яким рухається пандемія, та чи є ефективними заходи втручання.

Комунікації щодо ризику можуть зіграти значну роль у контролі над новою епідемією або пандемією, надаючи інформацію, яку люди можуть використовувати для здійснення захисних та профілактичних

заходів. Поширення основної інформації (наприклад, як передається збудник, вказівки щодо управління доглядом за пацієнтами, практики високого ризику та захисні поведінкові заходи) може швидко та суттєво зменшити передачу хвороби.

Спосіб формування та передачі повідомлень про ризику має велике значення; вони повинні бути чіткими, простими, своєчасними та доставлятися надійними месенджерами. Такі фактори, як рівень грамотності, культурна чутливість, знайомство з науковими принципами (наприклад, мікробна теорія хвороби) та опора на усну та письмову традиції, мають значення для того, як слід розробляти та передавати повідомлення

Так, способи комунікації є важливими і серед населення. Саме в період пандемії важливу роль відіграють і цифрові технології. Саме в цей період довіра до технологій стрімко зростала, однак із зростанням попиту на телездоров'я, роботу на дистанційному рівні та освіту в Інтернеті питання зв'язку та цифрового розриву були поставлені на перший план багатьох дискусій щодо політики. Доступ до Інтернету є більш важливим, ніж будь-коли, але слід врахувати і те, які наслідки може спричинити масштабування цифрових можливостей та рішень і чи не виявиться масова цифровізація ще одним джерелом соціального ризику. Хоча цифрові інструменти мають очевидні переваги, зокрема можливість надавати доступ до інформації та ресурсів на відстані, є і потенційні загрози: слід враховувати наскільки цифрові інструменти наближають людський досвід особистих контактів, або чи можна задовольнити біологічні потреби в людських зв'язках за допомогою таких інструментів. Саме ізоляція і цифровізація можуть поглибити соціальну ізоляцію окремих індивідумів чи соціальних груп. Хоча перевагами є те, що соціально-ізолювані групи громадян в умовах пандемії і цифровізації отримують зворотній ефект у вигляді можливості роботи на дому чи спілкування. Подібно до економічного спаду, який може мати тривалі наслідки навіть після того, як економіка почне рости, соціальні обмеження, введені під час пандемії, можуть мати гли-

бокі довгострокові наслідки, навіть після скасування обмежень. Соціальна ізоляція та самотність також можуть вплинути на відновлення економіки. Проте слід врахувати, що, як вже було зазначено, основою розвитку економічних систем є людський, інтелектуальний та соціальний капітал, тому у світовому просторі слід звернути увагу, що поруч із заходами щодо подолання економічної рецесії слід розробити заходи соціальної реабілітації, зокрема:

- підтримувати та покращувати доступ до служб охорони психічного та поведінкового здоров'я, які опосередковують наслідки соціальної ізоляції та самотності для психічно вразливого населення;

- покращити реакцію громадського здоров'я на COVID-19 та широку соціальну ізоляцію та самотність;

- передбачити додаткове цільове фінансування програм та послуг згідно із Законом про старих американців;

- посилити підтримку системи освіти нашої держави для боротьби з наслідками соціальної ізоляції та самотності для учнів, що навчаються дистанційно;

- побудувати інформаційну політику таким чином, щоб заохочувати роботодавців та керівників установ та організацій спілкуватися зі своїми працівниками в певній періодичності часу, індивідуально та колективно, онлайн чи офлайн (залежно від принципів організування праці в умовах пандемії). Це дасть можливість швидко відреагувати керівнику на певні психологічні проблеми своїх працівників, а працівникам – почуття командної роботи та можливості покращення самоорганізації.

Висновки і пропозиції. Пандемії – це рідкісні явища, і на ризик їх виникнення впливають антропогенні зміни в природному середовищі. Крім того, підзвітність за готовність є дифузною, і багато країн з найбільшим ризиком мають найбільш обмежену здатність управляти та пом'якшувати пандемічний ризик. На відміну від більшості інших стихійних лих, пандемії не залишаються географічно обмеженими, і збитки можуть бути значно пом'якшені шляхом оперативного втручання. Як результат, існують сильні етичні та глобальні імперативи в галузі охорони

здоров'я для нарощування спроможності виявляти пандемічні загрози та реагувати на них, особливо в країнах зі слабкою готовністю та високим ризиком розвитку поширення. Сьогодні слід враховувати соціальні наслідки для різних галузей охорони здоров'я, транспорту, житла, зайнятості, харчування, води та санітарії. Ця глобальна пандемія ще може надати важливу можливість переорієнтувати політику, щоб полегшити подальшу соціальну ізоляцію. Тому прийняття рішень окремими особами та зацікавленими сторонами повинно базуватися на наукових доказах переваг та недоліків добробуту населення, а не лише на економічних витратах та зручності. Відповідно, уряду знадобляться науково обґрунтовані вказівки, а це означає зосередження уваги на науці як у подальшому публічному дискурсі, так і в інституційному фінансуванні. Повне розуміння наслідків соціальної ізоляції та самотності, пов'язаної з COVID-19, як на короткострокове, так і на довгострокове здоров'я населення вимагатиме ретельного вивчення. Далі, оскільки адаптація до пандемії між секторами змінюється і може набути постійного характеру, потреба у діях та оцінці такої практики та політики стає більш актуальною, що і вимагатиме подальших наукових обґрунтувань у вирішенні цих питань.

Список використаної літератури:

1. Jones K E, Patel N G, Levy M A, Storeygard A, Balk D., and others. 2008. "Global Trends in Emerging Infectious Diseases." *Nature* 451 (7181): 990–93. [PMC free article] [PubMed] [Reference list].
2. Morens D M, Taubenberger J K, Folkers G K, Fauci A S. 2010. "Pandemic Influenza's 500th Anniversary." *Clinical Infectious Diseases* 51 (12): 1442–44. [PMC free article] [PubMed] [Reference list].
3. Smolinsky M S, Hamburg M. A, Lederberg J. eds. 2003. *Microbial Threats to Health: Emergence, Detection, and Response*. Washington, DC: National Academies Press.
4. Трохименко О. Пандемія COVID-19 в Україні: «несподіванка» чи випробування на міцність. *Стратегія сталого розвитку України 2030*. 2020. № 5. С. 7–12. URL: http://nbuviap.gov.ua/images/praktuka_susp_peretvoren/2020/5.pdf. Назва з екрану.

5. Кулицький С. Проблеми розвитку економіки України, обумовлені пандемією коронавірусу COVID-19 у світі, та пошук шляхів їх розв'язання. *Україна: події, факти, коментарі*. 2020. № 9. С. 47–53. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2020/ukr9.pdf>. – Назва з екрану.
6. Smolinsky MS, Hamburg M.A, Lederberg J. eds. 2003. *Microbial Threats to Health: Emergence, Detection, and Response*. Washington, DC: National Academies Press.
7. Помітні епідемії та пандемії з часів Середньовіччя. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK525302/table/pt5.ch17.sec3.table1/?report=objectonly>.
8. Глобальна фінансова криза 2020 року. URL: <https://uk.wikipedia.org/>.
9. Індекс соціального ризику: Структурні детермінанти соціального ризику. URL: https://www.eulerhermes.com/en_global/news-insights/economic-insights/social_risk_index_2020.html.

Bilyk O. The impact of the pandemic on the transformation of social risk

Social risks are a multifaceted concept. In the article the author investigates the essence and meaning of the concept of "social risk". Also important is the concept of transformation of social risk, highlighting the concept of "risk society". As the Covid-19 pandemic pushes the global economy into the worst recession since World War II, systemic social risk may become a more important political risk factor and worsen the business climate in some countries. The article periodizes pandemics in different historical periods and analyzes the economic and social consequences. Pandemic social risk index components have also been identified to identify which countries are particularly vulnerable to systemic social risk, including events such as anti-government protests and other incidents that could change policy and policy-making, as well as business and investment decisions. The author substantiates the position that for the development of the state in general it is important to preserve and improve the human, intellectual and social capital, which is possible only with the health of the nation. The COVID-19 pandemic is forcing many to neglect social ties – and therefore quality of life – in order to save lives. In many respects, social cohesion is a key factor in human health and survival.

The COVID-19 pandemic and the need to slow the spread of the virus have highlighted the prevalence of social contacts and the social relevance of almost every sector of life, including work, education, entertainment, travel, transport and leisure. The pandemic also highlighted the main weaknesses of our current social "support systems" for the elderly, students, families, workers and at-risk groups. Thus, COVID-19 stressed the need to strengthen local and state systems to restore and support the social and emotional needs of the population – a task that is crucial to restoring public health in the event of a pandemic. In this article, the author also substantiates the new consequences in the construction of social ties, unplanned reorientation of information and digital policy of the state.

Key words: *social ties, risk, pandemic, economic and social consequences, social communications.*

УДК 351:796.011.1:615.825

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.25>

О. В. Чорний

кандидат медичних наук,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СОЦІАЛЬНОЇ АДАПТАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В СУЧАСНИХ ЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ ПОСТКАРАНТИННОГО ПЕРІОДУ: ПСИХОЛОГІЧНІ ТА СОЦІОКУЛЬТУРНІ АСПЕКТИ

Пандемія коронавірусу виявилася найсуворішою перевіркою на міцність для світової системи, для багатьох міжнародних організацій і для системи державного управління. Перевірка ця далеко не завершена, оскільки закінчення пандемії поки не близько й наслідки глобального поширення коронавірусу ще підлягають прогнозам. Попередні результати тесту людства на коронавірус виявили наявність політичного й психологічного імунodefіциту або, якщо завгодно, відсутність властивого будь-якому біологічному виду інстинкту захисту своєї популяції.

Готовність людей дотримуватися індивідуальних обмежувальних заходів позитивно корелюється з віком, а також із рівнем емоційності. Вплив віку в такому випадку пояснюється тим, що коронавірус найнебезпечніший для представників старшого й похилого віку. Високий рівень емоційності може сприяти й у разі більшої емпатії, і більшої тривожності, звідси й ігнорування пропонованих на користь широкому колу заходів, а літні люди в цілому більш схильні дотримуватися запропонованих заходів.

Тенденція вище оцінювати вірогідність негативних подій для оточення, ніж для самих себе, виявляється досить стійким та універсальним трендом думок. У населення може скластися ілюзорне відчуття, ніби воно здатне успішніше уникати ризикованих соціальних контактів і робити персональні захисні заходи краще, ніж оточення. Це може привести до того, що населення внаслідок такої оцінки буде й справді ефективніше дотримуватися рекомендованих заходів.

Існує обґрунтування, що така ілюзія здатна заважати людям побачити, що насправді вони гірше дотримуються рекомендованих карантинних заходів, ніж думають, і це перешкоджає усвідомленню реальних ризиків своєї поведінки. Населення, що пережило карантин, істотно частіше страждає нервовим виснаженням, проявляє відстороненість від інших, підвищену дратівливість, тривожність під час спілкування з хворими, йому властиві розлади сну, погана концентрація уваги. Більш того, сам факт перебування на карантині нерідко виступає як предиктор посттравматичних стресових симптомів.

До заходів, здатних запобігти психологічним наслідкам, відносять забезпечення можливостей для осмисленої діяльності під час карантину, чіткої комунікації, доступність предметів першої необхідності. Відчуття добровільності вжитих заходів краще забезпечує психологічне сприйняття, для мінімізації негативних психологічних наслідків карантину ключову роль відіграє грамотне інформування про причини й зміст вжитих заходів. Дуже важливо водночас підтримувати дух колективізму, а також ініціативи замість адміністративного або психологічного примусу.

Очевидно, що добровільний характер заходів, що вживаються, сприймається набагато комфортніше і є менш травматичним, ніж обов'язковий, особливо для психологічно нестійких осіб. Для підвищення ефективності пропонованих населенню заходів можна зарадити формулювати їх у руслі аргументації, тобто закликаючи до почуття соціальної відповідальності. Доцільною також буде робота з особами, схильними до синдрому винятковості й пов'язаної із цим упередженості стосовно дотримання рекомендованих норм.

Ключові слова: соціальна адаптація, психологічний синдром, населення, державна політика, соціокультурні аспекти, посткарантинний період.

Постановка проблеми. З огляду на доступність інформації про можливу кризу видається дивним, що спеціалізовані організації по всьому світу не вживали заходів заздалегідь [11]. Треба визнати, що й після початку пандемії у світі триває звична колотнеча з приводу нагальних розбіжностей, дрібного самолюбства, тактичних вигравів і програшів. Тобто пандемія сприймається не стільки як глобальне зло, яке потрібно подолати будь-що-будь, а як нова можливість у світовій політиці, яку можна використовувати для просування своїх інтересів і протидії інтересам своїх опонентів і конкурентів.

Постпандемічні настрої можуть варіюватися від держав із високим ступенем авторитарності до повністю переосмислених спільнот, стурбованих людськими потребами, а не особистою вигодою. Досвід інших країн не здається їм переконливим, оскільки їх більшою мірою турбують нагальні політичні ризики, ніж невизначені загрози. Нинішня пандемія часто розкриває не найкращі риси людського характеру, а отже, політики, корпорації та банки виявляються настільки безвідповідальними, безпринципними й короткозорими, наскільки їм це дозволяє наявний соціальний запит.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історичний досвід говорить про те, що жертвами будь-якої епідемії або природного катаклізму незмінно стають ті соціальні, економічні, етнічні й релігійні групи, які й до настання надзвичайної ситуації перебували в найневизначенішому становищі [9]. Ці групи найбільшою мірою вразливі перед загрозою розриву традиційних соціальних зв'язків, дефіциту якісного медичного обслуговування, збільшення безробіття та інших проблем, саме на ці групи найчастіше покладається головна відповідальність за наслідки катастроф.

Процеси соціальної та культурної поляризації в екстремальних умовах йдуть із прискоренням, необхідне згуртування суспільства перед лицем спільної загрози стає виключно складним завданням. Нині готовність людства до колективних дій у боротьбі проти спільних викликів – чи то епідемії, природні лиха або техногенні катастрофи – в цілому знижується [2]. Систематичне культивування національ-

ної винятковості, приховане або явне заохочення ксенофобії, зверхне нехтування нормами міжнародного права, пріоритет тактичних інтересів щодо стратегічних – це ті особливості світової політики, які ми спостерігаємо в останні роки.

Мета статті – обґрунтування державної політики соціальної адаптації населення в час посткарантинного періоду й нових економічних умов із врахуванням людських психологічних і соціокультурних особливостей.

Виклад основного матеріалу. В умовах, коли органи державної влади прагнуть уникнути проблеми й не витратити ресурси на доступ до правдивої інформації, вона приходить у збільшеному масштабі через деякий час. Відсутність вичерпної інформації про вірус має спонукати органи державної влади бути особливо уважними до суспільних заходів та їхніх часових рамок. У зв'язку із цим, повернення людей на робочі місця не варто здійснювати раніше повного розуміння ситуації [7]. Навіть якщо влада буде пропонувати інші варіанти, тоді на керівників організацій ляже відповідальність за створення умов для уникнення безпосередньої роботи.

У цілому органами державної влади було розроблено вкрай мало заходів щодо запобігання карантину, враховуючи, що до початку пандемії існували дані, які довели неминучість її виникнення. Коронавірус, швидше за все, порівняно короткострокова проблема, яка існує поряд із набагато тривалішими й небезпечнішими явищами, зростаючою загрозою бактеріологічної війни й глобальним потеплінням. Епідемія коронавірусу є шансом для людства переосмислити устрій сучасного світу, подумати над колосальним провалом глобалізації ринкової економіки.

Продовження використання заходів, що виходять за часові рамки карантину, може водночас пояснюватися необхідністю запобігання новим випадкам або спалахом нової інфекції. В умовах кризи необхідно відновлювати капітал довіри до влади й засобів масової інформації, і робити це можна єдиним способом – надаючи точну й правдиву, а головне доступну інформацію для населення [5]. Нездоровий оптимізм тих країн, які є найуспішні-

шими й незвичними до криз, може в такій ситуації зіграти критично негативну роль. Одночасно із цим свою роль тут відіграє і прагнення низки держав до популярних і схвалюваних рішень, що в умовах, коли необхідне прийняття жорстких мотивованих рішень, сприяє поширенню вірусу. Зауважимо, що схильність до оптимізму в оцінці ризиків, пов'язаних із коронавірусом, існує не тільки на державному, а й на індивідуальному рівні. Люди схильні значимо нижче оцінювати власний ризик заразитися коронавірусом, ніж ризики оточення. Судячи з усього, позначений оптимізм вимагає окремого обліку під час вибудовування політики звернення експертів і до населення.

У сучасній ситуації світова пандемія має реальнішу небезпеку, ніж війна, світова спільнота інвестувала величезні суми в розвиток військової сили й значно менші в розвиток медицини. Водночас у людства є окремі наукові розробки, міжнародна комунікація, супутникові карти, здатні відстежувати осередки зараження, проте вони не досить сильні поза інтеграцією в єдину систему охорони здоров'я [3]. У разі, якщо людство зіткнеться з вірусом іншого характеру, це призведе до набагато швидших темпів зараження, та втрат може бути набагато більше.

Важливим є посилення охорони здоров'я в бідних країнах, збільшення медичного корпусу фахівців-епідеміологів, об'єднання медиків із військовими для прийняття досвіду мобілізації останніх, проведення моделювань розробки в напрямі вакцини й діагностики. Культурний контекст впливає на способи сприйняття та подолання кризових ситуацій як на рівні окремої особистості, так і на рівні державних рішень стосовно культурних і психологічних змін у людей. Незважаючи на кілька десятиліть інтенсивної глобалізації, держави, як і раніше, володіють унікальними наборами культурних характеристик, значущість яких істотно зростає в останні роки.

У реакціях національних спільнот можна знайти чимало спільних практик, які, на перший погляд, можна було б віднести до відмінностей. Безумовно, в різних культурах реагування відбувається

в різних формах, проте їхній сенс однаковий. На поверхню виринають законсервовані механізми традиційних стилів соціального й індивідуального реагування [1]. Можна припустити, що представники різних культур особливо чутливі саме до дефіциту або загрози того, що в колективній свідомості представлено як національний символ. Це може розглядатися як варіанти загроз національній і культурній безпеці, увага до проблем яких вимагає особливої уваги з боку влади.

Важливі також апеляція до національної ідентичності, використання історичних аналогій, підігрівання патріотичного духу. Різний підхід до носіння медичних масок у країнах Європи й Азії пов'язаний із різним сприйняттям медичної маски та її властивостей [12]. У країнах Азії носіння маски є актом ввічливості, а в європейських країнах, де більшу частину медичного простору займають новини про дефіцит медичних масок, використання маски в приватних цілях швидше належить до егоїстичного вчинку.

На фоні суперечливих процесів глобалізації, що містить одночасне посилення культурно-специфічного напрямку, говоримо й про деглобалізацію, адже культурна унікальність країн і народів має досить тонкі відмінності. Спираючись на деякі приклади поточної ситуації, зупинимося на розмірності дистанції влади. Цей показник характеризує ту ступінь, в якій культури приймають, підтримують або заохочують відмінності в статусі влади й нерівності між індивідами.

Європейська демократія зустрілася з незвичними досі формами контролю, які в залежності в тому числі від характеристик дистанції влади супроводжуються різними поясненнями з боку влади щодо необхідності таких суворих заходів [10]. У різних країнах населення в різному ступені готове до нових форм контролю, низька дистанція влади визначає не прямий заклик до контролю, а апеляцію до історії як запевнення в спільних цінностях. Коли необхідна термінова реакція з боку населення, з яким при владі високий рівень дистанції, влада вдається до жорстких заходів, оскільки інших дієвих заходів в арсеналі немає.

Можна припустити зв'язок між високим рівнем дистанції та ступенем недовіри до влади. Довіра до лідерів виникає тоді, коли дотримувана ними дистанція з підлеглими відповідає звичній для підлеглих дистанції з владою. Хоча в цілому невелика дистанція сприяє підвищенню довіри, в разі, якщо люди звикли до культури більшої дистанції, мінімізація дистанції може лише сприяти зростанню недовіри. Водночас у країнах із патріархальними цінностями спостерігається, скоріше, схильність до заперечення небезпеки. У сучасному суспільстві роль безпеки виросла настільки, що люди заради неї готові тимчасово жертвувати своїми правами, що полягає у впливі психологічних наслідків пандемії на жителів країн із різним ступенем толерантності.

Раніше вже висловлювалося припущення про те, що саме ця властивість здатна допомогти пройти через поточну кризу [8]. Відмінність у соціальній орієнтації забезпечує і культурні відмінності когнітивних стилів і, відповідно, прийнятих рішень, однак спроби оцінки їхньої успішності на такому етапі теж були б занадто поспішні. Після пандемії держави стануть менш індивідуалістичними, оскільки культури, що переживають загальну загрозу, стають більш орієнтованими на колектив.

Комплексний аналіз у контексті поточної ситуації міг би дати повнішу картину адекватності вжитих заходів і механізмів, їхнього регулювання в залежності від культурного контексту, а також способів регулювання ситуації відповідно до культур, в яких вони використовуються. Якщо коронавірус протримається довгий час, то головна цінність культурної матриці в її межах буде визначатися її здатністю забезпечити стійкість і стабільність, заради якої громадяни готові будуть піти на зрозумілі ними жорсткі заходи.

Страх хвороб є в людей одним з основних, тому будь-яке форсоване поширення інформації про зараження сприймається з великою довірою в порівнянні з іншими загрозами й страхами [6]. Саме тому населення виявилось чутливим до поширюваної інформації, і надалі включилися процеси, які належать не до соці-

ології та соціальної психології, а скоріше до психіатрії. Роль медіа та дії органів державної влади не співмірні загрози, що призводить до розвитку пандемії страху, яка захоплює куди більше людей, ніж саме захворювання.

За останні роки все більше серед населення стверджують, що життя залежить від самих людей, а не від зовнішніх обставин [4]. Але нинішня кампанія з карантинних обмежень може привести до того, що персональна відповідальність із громадян зніметься та перекладеться на державу. Якщо через деякий час після закінчення ситуації з коронавірусом будуть підсумкові цифри хворих від коронавірусу й загиблих від голоду й бідності, то багато людей почнуть замислюватися. Може виникнути втрата довіри до органів державної влади, яка буде полягати в тому, що державна політика була проведена в невідповідності з реальними соціально-економічними загрозами.

Висновки і пропозиції. Після закінчення карантину може бути виділено низку проблем, насамперед – це розкол суспільства на тих, хто працює на державній роботі й в приватному бізнесі. Бізнес вимагає від держави допомоги, а органи державної влади займають позицію, що суспільство має платити податки, щоб годувати державних службовців і тих, хто зайнятий у боротьбі з пандемією. Найбільше постраждають саме ті, хто зайнятий у приватному бізнесі, інший ризик – це зневіра у владі, але пандемія нікуди, мабуть, не дінеться, а карантин рано чи пізно треба буде скасовувати.

Окрім цього, заходи соціальної підтримки доходять до населення повільно, люди чують про великі кошти, витрачені на їхню підтримку, але не бачать цих грошей. Якщо не буде ефективності державної політики, то її роль у посткарантинному світі впаде. Без постійного й наполегливого тиску з боку громадськості органи державної влади не проявлять готовність до колективних дій. Такий підхід неминує прирікає суспільство на деградацію та загалом на вимирання, якщо не від коронавірусу, то від зміни клімату або від іншої надзвичайної ситуації.

Список використаної літератури:

1. Власик Л. Європейська рамкова основа для дій з організації інтегрованого надання послуг охорони здоров'я: зміст, цілі та напрямки. *Реабілітація та паліативна медицина*. 2017. № 1–2. С. 24–28.
2. Державна політика у сфері охорони здоров'я : колективна монографія : у 2 ч. / упоряд. проф. Я.Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. проф. М.М. Білинської, проф. Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
3. Деякі питання реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги на 2019 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1117 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1117-2018-%D0%BF> (дата звернення: 19.08.2020).
4. Карамішев Д. Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. 224 с.
5. Кризина Н. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: генезис, тенденції та закономірності розвитку : монографія. Київ : Вид-во НАДУ. 2007. 224 с.
6. Лаврентій Д. Механізм державно-приватного партнерства в процесі реформування сфери охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 «Механізми держ. упр.» ; М-во освіти і науки України, ПАТ «Вищ. навч. закл. «Міжрегіон. акад. упр. Персоном». Київ, 2019. 20 с.
7. Рингач Н., Лукіна Т. Освіта як детермінанта здоров'я в політиці України: орієнтири на шляху досягнення цілей сталого розвитку у світлі Мінської декларації. *Державне управління: теорія та практика*. 2016. № 1. С. 158–171. URL: http://e-patp.academy.gov.ua/2016_1/16.pdf (дата звернення: 19.08.2020).
8. Семигіна Т. Транснаціональна демократія і охорона громадського здоров'я. *Політичний менеджмент*. 2011. № 6. С. 129–136.
9. Семигіна Т. Нова парадигма охорони здоров'я – виклик для України чи можливість для політичної модернізації? *Магістеріум. Політичні студії*. 2014. Вип. 58. С. 35–38. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Semigina_2014_4.pdf (дата звернення: 24.07. 2020).
10. Співак М. Державна політика здоров'я збереження: світовий досвід і Україна : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Вид-во «Логос», 2016. 536 с. URL: <http://idpnan.org.ua/files/spivak-mv-derjavna-politika-zdorov> (дата звернення: 02.09. 2020).
11. Худоба О. Вплив глобальних ініціатив на тенденції управління у сфері охорони здоров'я України: огляд з позиції протидії деменції. *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2018. Вип. 4. С. 116–122.
12. Чепелевська Л., Рудницький О. Середня очікувана тривалість життя як критерій медико-демографічної ситуації в Україні. *Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України*. 2014. № 2. С. 39–43.

Chorny O. State policy of social adaptation of the population in modern economic conditions of the post-quarantine period: psychological and sociocultural aspects

The coronavirus pandemic has proved to be the strictest test of strength for the world system, for many international organizations and for the system of public administration. This test is far from complete, as the end of the pandemic is not yet close and the consequences of the global spread of coronavirus are still to be predicted. Preliminary results of the human coronavirus test have revealed the presence of political and psychological immunodeficiency or, if you will, the absence of the instinct inherent in any biological species to protect its population.

The willingness of people to adhere to individual restrictive measures is positively correlated with age, as well as with the level of emotionality. The influence of age in this case is explained by the fact that the coronavirus is the most dangerous for the elderly and the elderly. A high level of emotionality can contribute to both greater empathy and greater anxiety, hence the disregard for the proposed range of measures, and the elderly are generally more likely to adhere to the proposed measures.

The tendency to assess the probability of negative events higher for others than for themselves, is a fairly stable and universal trend of thought. The population may have an illusory feeling that they are able to more successfully avoid risky social contacts and

take personal protective measures better than others. This may lead to the fact that the population as a result of such an assessment will indeed follow the recommended measures more effectively.

There is justification that this illusion can prevent people from seeing that they are actually worse at following recommended quarantine measures than they think, and this prevents them from realizing the real risks of their behavior. The population that survived quarantine, significantly more often suffers from nervous exhaustion, shows detachment from others, increased irritability, anxiety when communicating with patients, they are characterized by sleep disorders, poor concentration. Moreover, the very fact of quarantine often acts as a predictor of post-traumatic stress symptoms.

Measures that can prevent psychological consequences include providing opportunities for meaningful activities during quarantine, clear communication, availability of basic necessities. The feeling of voluntariness of the taken measures better provides psychological perception, for minimization of negative psychological consequences of quarantine the key role is played by competent informing on the reasons and the maintenance of the taken measures. It is very important to maintain the spirit of collectivism, as well as initiative instead of administrative or psychological coercion.

Obviously, the voluntary nature of the measures taken is perceived much more comfortably and is less traumatic than mandatory, especially for psychologically unstable people. To increase the effectiveness of the measures proposed to the population, it is possible to propose to formulate them in line with the arguments, ie calling for a sense of social responsibility. It will also be appropriate to work with individuals prone to exclusivity syndrome and related bias regarding compliance with recommended standards.

Key words: social adaptation, psychological syndrome, population, state policy, socio-cultural aspects, post-quarantine period.

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

УДК 35.082.4(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.26>

В. В. Фостікова

аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МОТИВАЦІЙНІ ЧИННИКИ ЕФЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КАДРІВ У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ

У статті здійснена спроба комплексної систематизації провідних підходів до вивчення ролі мотивації в професійній діяльності державних службовців. Зокрема досліджено наукові позиції таких учених, як Л. Андерсен, Б. Боузмен, М. Джин, С. Парк, М. Педерсен, Х. Рейні тощо. Стверджується, що мотиваційні чинники мають суттєвий вплив на ефективність державної служби, а також те, що серед наукової спільноти немає єдино прийнятної концепції мотивації чиновників в їх фаховій реалізації. Виділено й проаналізовано дві ключові групи мотиваційних чинників: внутрішні й зовнішні. До першої групи зараховано, зокрема, самодопомогу, досягнення, особистий розвиток, до другої – рівень залученості до праці, заробітної плати, просування по службі, кар'єрних можливостей та інших винагород. Доведено, що використання мотиваційних чинників в управлінні людськими ресурсами в публічному секторі на сучасному етапі розвитку суспільства відіграє одну з вирішальних ролей у процесі модернізації державної служби й приведенні її до конкурентного стану щодо приватного сектора. Обґрунтовано, що виключно знань, навичок і компетентності державного службовця не досить для забезпечення наростаючих вимог окремих індивідів і суспільства загалом. Окрім цього, досліджено основні актуальні тенденції розвитку державного сектора у світі (висхідна увага до ефективності, трансформація лідерства, колаборації приватного й публічного секторів тощо). Запропоновано авторську класифікацію мотиваційних чинників у діяльності чиновників, яка передбачає такі категорії: соціальна (психологічний клімат, командна робота, увага керівництва й так далі), матеріальна (заробітна плата, премії тощо), безпекова (страхування, умови праці тощо), самовираження (місія, стажування, курси підвищення кваліфікації і так далі) й визнання (державні винагороди, авторитет, участь у прийнятті рішень, відповідальність тощо). Резюмовано, що врахування мотиваційних факторів у професійній діяльності чиновників матиме позитивне відбиття на якості публічних послуг, які надаються громадянам.

Ключові слова: мотивація, управління людськими ресурсами, державний службовець, публічні послуги, якість.

Постановка проблеми. Удосконалення управлінських функцій і процедур управління людськими ресурсами в державному секторі є процесом, що постійно розвивається. Від державних службовців громадяни й суспільство вимагають ефективної роботи з надання державних послуг. У світових масштабах у порів-

нянні з приватним сектором державний сектор все ще демонструє помітно нижчу ефективність. Дієвість державної та муніципальної влади залежить не лише від освіти, компетентності й здібностей державних службовців. Ефективність системи мотивації людських ресурсів має значний вплив на ефективність державної та муніципальної влади. Для цілеспрямованих результатів роботи адміністратив-

них відділів управління персоналом важливо не тільки аналізувати наявні функції та процедури, а й досліджувати ключові чинники, що впливають на мотивацію людських ресурсів у разі ефективного виконання публічних функцій і процедур.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних дослідників, які ґрунтовно вивчають тематику ефективності діяльності державних службовців, можна виділити І. Гришину [1], Л. Гузара [2], В. Колпакова [3], О. Пархоменко-Куцевіл [4], М. Ярмистого [5] тощо. Переважно науковці концентрують увагу на особливостях стратегічного управління державними кадрами, сучасних технологіях в роботі з персоналом у публічній царині, модернізації державних посад і так далі. Однак чинники, що мотивують державних службовців до ефективнішої професійної діяльності, є невичерпно дослідженими.

Метою статті є проведення аналізу мотиваційних чинників ефективної діяльності державних службовців, що сприятиме підвищенню якості наявних адміністративних функцій і процедур.

Виклад основного матеріалу.

Система мотивації кадрів державної служби має значний вплив на ефективність діяльності адміністративних установ. Натепер існує проблема ефективності діяльності інституцій, ефективності роботи державних службовців. Умови, необхідні для розкриття їхніх здібностей, застосування невикористаного потенціалу, не встановлені. Для того, щоб підвищити ефективність діяльності державних інституцій, потрібно вдосконалити систему мотивації людських ресурсів. Для досягнення якісних результатів роботи адміністративних відділів управління персоналом важливо проаналізувати й структурувати шляхи й методи, які могли б сформувати конструктивний контекст, а також визначити засоби, що стимулюють людські ресурси.

Важливість управління людськими ресурсами була оцінена наприкінці минулого століття, однак особливостям управління людськими ресурсами в державному секторі бракує уваги в порівнянні з науковими роботами для організацій приватного сектору. Державні й муніципальні

органи влади відіграють значну роль у забезпеченні ефективного державного управління та ефективного задоволення потреб громадян. Адміністративні відділи державних і муніципальних органів визначають особливості управління людськими ресурсами й описують проблемні сфери. Одним із ключових завдань відповідних підрозділів є необхідність стратегічно оцінювати й контролювати людські ресурси. Проблеми можуть бути спричинені необхідністю розробити гнучкий, креативний, інноваційний, активний підхід, що виконує процес стратегічного планування і водночас не порушує законодавчих норм організацій у державному секторі. Існує очевидна суперечність між гнучкими й інноваційними методами управління, які представлені в науковій літературі, й досить суворими правовими нормами управління людськими ресурсами в державному секторі.

Що стосується розміру й кількості видів діяльності, публічний сектор відіграє важливу роль у державі. Наявні відомі переваги роботи в державному секторі: стабільна робота й можливості кар'єрного зростання, соціальне забезпечення. Зрештою, державний сектор перейняв низку методик управління приватним сектором, що визначило суттєві зміни в трудовому законодавстві, реформі зайнятості, найменуванні обов'язків працівників і в інших сферах. Новий підхід до управління державним сектором, який базується на принципах більшої ефективності (результативності), відповідальності (прозорості) й потреби якості, часто приписується новій сфері державного управління.

Аналізуючи розвиток державного сектору, можна виділити такі тенденції:

- зростає увага до ефективності (необхідний аналіз основних організацій у державному секторі; аналіз структур, які гарантують, що наявні цілі будуть збережені й реалізовані нові цілі; управління виконанням);

- трансформація лідерства (виховання лідерів, підтримка працівників, що вказує на важливість лідерства та його вплив на організацію; освіта індивідів з акцентом на навичках, необхідних для ефективної командної роботи);

- реформування платіжних систем (створення платіжної системи, яка пов'язана з цілями організації, стратегією держави й мотивацією працівників);

- необхідність проведення досліджень щодо ефективності роботи працівників (управління змінами персоналу, яке краще усвідомлює потреби й мотивацію працівників);

- сприяння співпраці між державним і приватним секторами.

Можна констатувати, що важливість людських ресурсів визначається специфікою цих ресурсів. Однак часто важливість людських ресурсів оцінюється лише формально, зрідка робляться інвестиції у відповідні процеси й системи, які виховують компетентність, досвід та успіх співробітників. Публічні інститути, намагаючись поставити мету, формують організаційну структуру. Вони створюють відділи, визначають підпорядкування та отримують робоче обладнання. Проте установи – це насамперед люди, які працюють там, саме вони прагнуть поставити мету й реалізувати завдання. Те, як державні й муніципальні установи реалізують поставлені цілі, залежить від потенціалу людських ресурсів і рівня їхньої мотивації. Найкращі стратегії можуть залишитися нереалізованими, якщо державні службовці не мають відповідних навичок і кваліфікації та водночас не мають належної мотивації. Компетенції людей, що працюють в установах, успішна сумісність особистих особливостей і мотивації, їхня націленість на реалізацію стратегічних цілей і планів – одна з проблем, розв'язання якої може дати хороші результати.

Система управління людськими ресурсами складається зі стратегії та структури управління, кадрової політики, методів та інструментів управління, а також мотивації працівників. Важливо, як ці концепти реалізуються в певній установі, враховуючи той факт, що всі ці аспекти управління людськими ресурсами тісно пов'язані й впливають один на одного. У державних і муніципальних установах формальна частина управління людськими ресурсами визначається законодавством та адміністративно-правовими принципами. Однак стиль і методи управління,

що застосовуються в установах, часто різняться та залежать не тільки від офіційної частини методів управління чи управління персоналом, а й від культури й філософії установи, людей, які працюють у цій установі, навичок працівників відділу кадрів. Неформальні процеси в установі впливають на формальну частину управління та техніку управління людськими ресурсами. Навички працівників, майстерність, авторитет керівника, мотивація визначають конкретну політику в галузі людських ресурсів і концепцію управління.

Управління людськими ресурсами – це динамічний процес, який залежить від зовнішніх і внутрішніх чинників, і його метою є гармонізація інтересів установ зі здібностями й інтересами людей, які там працюють, а також правильна мотивація для ефективного досягнення цілей. Сучасна світова практика свідчить про тенденцію до індивідуалізації управління людськими ресурсами. Вона найпомітніша в процесі відбору, встановленні кінцевого терміну для призначення на службу, в тренінгах тощо. Визнавши, що потреби кожного державного службовця різні, до них слід застосовувати й різні засоби управління та мотивації, враховуючи потреби й цілі установи. Водночас варто пам'ятати, що індивідуалізація управління людськими ресурсами може негативно позначитися на етиці державних службовців.

Іншим напрямком, де проводяться реформи управління людськими ресурсами, є делегування діяльності з управління людськими ресурсами. Хоча інтенсивність та обсяг цієї тенденції різняться в різних країнах, спостерігається децентралізація управління людськими ресурсами, деякі функції центральної влади покладаються на інші установи. Ця тенденція особливо проявляється у випадках, коли зростає керівна роль, а функції центрального органу влади, що відповідає за управління державною радою, змінюються. Частина країн-членів Європейського Союзу встановлює децентралізований підхід до процедур управління людськими ресурсами, особливо до зайнятості, заробітної плати, оцінки, освітньої політики й соціального діалогу. Важливо зазначити, що тенденції індивідуалізації

частіше зустрічаються в країнах, де превалює система посад. Тенденція делегування характерна для тих країн, де домінує кар'єрна система.

Багато зарубіжних науковців сходяться на думці, що натеper одним із найважливіших і найпопулярніших вимірів у державному секторі є мотивація працівників державного сектору, яка різнобічно розуміється та визначається [6; 7; 8; 9; 10; 11; 12]. На думку більшості вчених, мотивація державних службовців пов'язана з мотивами поведінки людей, тобто з особистими мотивами забезпечувати блага для інших і суспільства, надаючи послуги.

Одним з основних дискурсів науковців є чинники й засоби, що впливають на мотивацію персоналу. У науковій літературі чинники, що впливають на працівників державного сектору, аналізуються та класифікуються по-різному (наприклад, соціально-демографічні чинники, результати діяльності тощо). Багато вчених розрізняють внутрішню (самодопомога, досягнення, особистий розвиток тощо) й зовнішню мотивацію (рівень залученості до праці, заробітної плати, просування по службі, кар'єрних можливостей та інших винагород). Існує ряд наукових досліджень, які намагаються визначити взаємозв'язок між мотивацією та задоволеністю роботою, діяльністю працівників, зусиллями, діяльністю організації, бюрократією, особистими характеристиками тощо. Однак серед учених не існує єдиного підходу до концепції мотивації та здібностей правильно оцінити мотивацію працівників, а також чинників, що впливають на неї.

Група дослідників, очолювана Д. Жіаком та А. Рітцем, аналізують зовнішні й внутрішні фактори, що впливають на мотивацію, та виділяють два різні підходи, що характеризують мотивацію державних службовців. Згідно з першим підходом, державні службовці діють відповідно до максимізації своїх інтересів. Згідно з другим – чиновники характеризуються тим, що вони поводяться інакше, ніж представники приватного сектору, й не пов'язані із зовнішніми мотивами. Учені виділяють три мотиваційні групи, які спонукають державних службовців:

1) мотивація державної служби;

2) матеріальні стимули;

3) відносини в команді й підтримка [6].

Л. Андерсен і Л. Педерсен досліджували взаємозв'язок між професіоналізмом і мотивацією в державному секторі. Результати показали, що професіоналізм негативно пов'язаний із симпатією та орієнтацією на користувача, але позитивно – з розробкою політики [7].

Ч. Чен і Б. Боузен проаналізували, чи існує різниця між факторами, що впливають на мотивацію керівників державного сектору й керівників некомерційних організацій. Учені стверджують, що в некомерційному управлінні часто стикаються з такими аспектами, як волонтерство, альтруїзм, соціальність, ідеологія тощо. Результати дослідження показують, що менеджери державного сектору мають сильнішу мотивацію обслуговування в порівнянні з керівниками некомерційних організацій [9].

С. Парк і Х. Рейні аналізують внутрішню та зовнішню мотивацію та типи соціальних комунікацій, які пов'язані з аспектами роботи (рівень залученості до роботи, бюрократизм, сприйняття організаційної ефективності). Результати дослідження показують, що внутрішня мотивація особливо пов'язана із залученням державних менеджерів до роботи, сприйняттям бюрократії та організаційною ефективністю [11].

Л. Андерсента А. Кельдсен досліджували, як мотивація державної служби й орієнтація на користувачів пов'язані із задоволенням від роботи, й відмінність цих відносин для працівників приватного й державного секторів. Наукові розробки показали, що мотивація державної служби й орієнтація на користувачів позитивно пов'язані із задоволенням роботою, і цей зв'язок у Данії сильніший для працівників приватного сектору в порівнянні з державним [8].

М. Педерсен стверджує, що мотивація державного сектору пов'язана з діяльністю працівників державного сектору, організаційною діяльністю та обов'язками, стимулами, які намагаються захистити суспільні інтереси, зменшити тираж і збільшити задоволеність роботою [12].

Підсумовуючи різні чинники, які впливають на мотивацію працівників державного сектору й визначаються різними вченими, можна виділити п'ять відповідних груп:

– матеріальні чинники (заробітна плата, премії, розподіл премій, одноразова виплата в порядку, встановленому урядом);

– чинники визнання (подяка, іменний подарунок, державні нагороди, більша відповідальність та авторитет, участь у прийнятті рішень, можливості кар'єрного росту);

– чинники самовираження (можливість працювати над цікавою та відповідальною роботою, здатність постійно вдосконалюватися шляхом тренінгів, курсів підвищення кваліфікації, ротації, стажування, місії);

– соціальні чинники (гарний психологічний клімат, відповідний стиль керівництва, вільний час чи розважальні заходи, увага керівника, неформальні бесіди, організація роботи в команді);

– чинники безпеки (відповідні умови праці, обладнане робоче місце, соціальне забезпечення, страхування).

Отже, в публічному секторі ціннісно зумовлені мотиви, тобто прагнення служити суспільним інтересам, сприяючи як створенню, так і реалізації державної політики, лояльність і повага до влади, відданість справедливості й ідеям соціальної рівності, добрі наміри щодо людей і груп, роблять їх унікальними в порівнянні з мотивами працівників приватного сектору. Відповідно, основні причини вибору державної служби – це зміст роботи, соціальне забезпечення, бажання отримати досвід роботи на державній службі й досягнення особистих цілей. Серед внутрішніх факторів мотивації можна виділити: зміст роботи, можливості навчання, характер відповідальності, бажання сприяти управлінню державними справами, згоду з державною політикою, бажання мати владу. Серед зовнішніх факторів мотивації можна виділити: соціальне забезпечення, умови праці, заробітну плату, безпеку робочого місця, можливість зробити кар'єру, соціальний статус, престиж. Попри незначні відмінності як внутрішня (цікава робота, самореалізація в професійному аспекті тощо), так і зовнішня (добрі стосунки з керівниками й колегами, заробітна плата, періодичне підвищення заробітної плати) мотивація є обопільно важливими.

Висновки і пропозиції. Ефективність роботи державних і муніципальних установ значною мірою залежить від освіти державних службовців, їхньої компетент-

ності й здібностей. Однак система мотивації людських ресурсів також має великий вплив на ефективність діяльності державних установ. Натепер спостерігаються проблеми роботи публічних установ і державних службовців, не створюються умови, необхідні для розкриття їхніх здібностей і потенціалу. Для підвищення ефективності діяльності адміністративних інституцій треба насамперед вдосконалити систему мотивації людських ресурсів, у результаті чого буде досягнуто підвищення якості послуг, що надаються суспільству.

Список використаної літератури:

1. Гришина І. Мотиваційні концепції публічного адміністрування. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Uproz/2012_8/u1208gr2.pdf (дата звернення: 07.08.2020).
2. Гузар Л. Мотиваційні чинники підвищення ефективності діяльності публічних службовців в Україні. URL: file:///C:/Users/dell%2015z/Downloads/efdu_2013_35_26.pdf (дата звернення: 17.08.2020).
3. Пархоменко-Куцевіл О. Формування, розвиток та модернізація державних посад : концептуально-методологічні засади. Київ : ФАДА, ЛТД, 2010. 215 с.
4. Колпаков В. Стратегічний кадровий менеджмент. *Бібліотека економіста* : вебсайт. URL: <http://library.if.ua/books/146.html> (дата звернення: 18.08.2020).
5. Ярмистий М. Мотиваційні аспекти діяльності державних службовців. *Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації* : вебсайт. URL: <http://www.cppk.cv.ua/124.php> (дата звернення: 11.08.2020).
6. Anderfuhren-Biget S., Varone F., Giauque D., Ritz A. Motivating employees of the public sector: does public service motivation matter? *International Public Management Journal*. 2010. Vol. 13 (3). P. 213–246.
7. Andersen L., Pedersen L. Public service motivation and professionalism. *International Journal of Public Administration*. 2012. Vol. 35(1). P. 46–57.
8. Andersen L., Kjeldsen A. Public service motivation, user orientation, and job satisfaction: a question of employment sector? *International Public Management Journal*. 2013. Vol. 16 (2). P. 252–274.
9. Chen Ch., Bozeman B. Understanding public and nonprofit managers' motiva-

- tion through the lens of self-determination theory. *Public Management Review*. 2012. P. 1–24.
10. Jin M. Public service motivation: a cross-country study. *International Journal of Public Administration*. 2013. Vol. 36 (5). P. 331–343.
11. Park S., Rainey H. Work motivation and social communication among public managers. *The International Journal of Human Resource Management*. 2012. Vol. 23 (13). P. 2630–2660.
12. Pedersen M. Public service motivation and attraction to public versus private sector employment: academic field of study as moderator? *International Public Management Journal*. 2013. Vol. 16 (3). P. 357–385.

Fostikova V. Motivational factors of effective personnel activity in the public sector

The article attempts to systematize comprehensively the leading approaches to the study of the role of motivation in the professional activities of civil servants. In particular, the scientific positions of such scientists as L. Andersen, B. Bozeman, M. Jin, S. Park, M. Pedersen, H. Rainey, etc. were studied. It is argued that motivational factors have a significant impact on the efficiency of the civil service, as well as the fact that among the scientific community there is no single concept of motivating officials in their professional realization. Two key groups of motivating factors are identified and analyzed: internal and external. The first group includes, in particular, self-help, achievements, personal development, the second one – the level of involvement in work, wages, promotion, career opportunities and other rewards. It is proved that the use of motivational factors in human resource management in the public sector at the present stage of development of society plays a crucial role in the process of modernization of the civil service and bringing it to a competitive position in relation to the private sector. It is substantiated that the knowledge, skills and competence of a civil servant alone are not enough to meet the growing demands of individuals and society as a whole. In addition, the main current trends in the development of the public sector in the world (increasing attention to efficiency, leadership transformation, collaboration of the private and public sectors, etc.) are studied. The author's classification of motivating factors in the activities of officials is proposed, which provides the following categories: social (psychological climate, teamwork, management attention, etc.), material (wages, bonuses, etc.), security (insurance, working conditions, etc.), self-expression (mission, internships, training courses, etc.) and recognition (state awards, authority, participation in decision-making, responsibility, etc.). It is summarized that the consideration of motivational factors in the professional activities of officials could have a positive impact on the quality of public services provided to citizens.

Key words: motivation, human resources management, civil servant, public services, quality.

УДК 351; 314.1; 323.2

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.27>

Н. О. Рингач

доктор наук з державного управління,
головний науковий співробітник
Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи
Національної академії наук України

НАСИЛЬСТВО ТА СПРИЧИНЕНІ НИМ ВТРАТИ ЖИТТЯ В УКРАЇНІ: ОЦІНКА ЗАГРОЗИ

У статті висвітлено загрози для громадського здоров'я і національної безпеки, спричинені високим рівнем смертності населення України, зумовленої насильством. У 2018 р. в Україні випадки смерті, пов'язані з насильством, становили близько 26% серед усіх зовнішніх причин смерті. Абсолютна більшість цих смертей зумовлена такими причинами, як суїцид і убивства та умисні ушкодження (лише 147 смертей – ушкодження в результаті воєнних дій). Виявлено структурні особливості та відмінності залежно від статі і місця проживання. Проілюстровано ґендерну диспропорцію втрат через смерть від зовнішніх причин загалом і через насильство зокрема. Так, понад 95% усіх смертей внаслідок воєнних дій і понад 70% втрат через убивства чи умисні ушкодження припадає на чоловіків. Однак саме чоловіки становлять і найвагомішу частку тих, хто гине внаслідок інших неприродних причин, у т. ч. у результаті насильства. Також в Україні понад 80% жертв самогубств – чоловіки.

Здійснено компаративний аналіз насильницької смертності в Україні і країнах світу.

Сфокусовано увагу на жорстокому поводженні і насильстві над людьми похилого віку як проблемі соціальної політики, актуальність якої зростає з постарінням населення України.

Визначено, що збір і аналіз достовірної інформації про насильницьку смертність є інструментом оцінки важкості тягаря насильства для суспільства, підґрунтям для прийняття управлінських рішень.

Доведено важливість контролю над дотриманням міжнародних договорів, міжнародного і національного законодавства та інших механізмів захисту прав людини як одного із завдань для державного управління на різних рівнях для зменшення ризиків, спричинених високим рівнем поширення насильства та втрат у результаті нього.

Обґрунтовано, що дотримання чинного законодавства та оперативна підготовка нових правових актів або змін до них, зумовлених поточною ситуацією, новою візією тих або інших явищ і процесів, є необхідним складником національної політики з попередження і протидії насильству.

Показано роль міжсекторального співробітництва у стратегії боротьби з насильством і зменшення спричинених ним втрат.

Ключові слова: насильство, смертність, самогубства, вбивства, ушкодження з невізначеним наміром, державне управління у сфері охорони здоров'я та національної безпеки, прийняття і забезпечення дотримання законів, міжсекторальне співробітництво.

Насильство пишно розквітає там, де відсутні демократія, повага до прав людини і справедливе управління.

Нельсон Мандела

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Насильство (а отже, і спричинені ним втрати людського життя

і здоров'я) супроводжує людство на всьому багаторічному його розвитку. Попри спроби різних систем організації суспільства (релігійних, філософських, юридичних, соціальних) його попередити або обмежити, внесок жодної у боротьбу із насильством не був абсолютно успішним або остаточним [1]. Насильство впливає на життя мільйонів людей, що висуває тему протидії йому як актуальну управлінську проблему у сфері національної безпеки,

соціальної політики і політики держави загалом. За оцінками, у 2012 р. на планеті лише внаслідок убивств загинуло 475 тис. осіб, причому більшість з них (60%) становили чоловіки віком 15–44 роки, що робить убивства третьою за значущістю причиною смерті для чоловіків цієї вікової групи [2]. Насильство всіх типів сильно пов'язане із низкою соціальних детермінант, насамперед з такою як слабе управління.

У багатьох країнах прослідковується зв'язок між зростанням рівня насильства і швидкою урбанізацією, що вимагає фокусування на цій проблемі керівництва міст, особливо у мегаполісах. Наслідки насильства є руйнівними для їх сімей і міста загалом. На рівні громади висока поширеність насильства впливає на можливості працевлаштування і освіти та мобільність міських мешканців, стримує інвестиції, стигматизує певні райони, що обертається значними економічними витратами для міста (державних або приватних коштів, використовуваних для боротьби з насильством або для усунення його наслідків). Страх і відчуття небезпеки може обмежувати участь у суспільному житті, прогулянки, відвідування зелених зон і спортивних майданчиків, громадських місць (у т. ч. місць надання певних послуг), сприяти самоізоляції окремих осіб чи співтовариств, змінювати спектр або спосіб взаємодії з доступним міським середовищем.

Уваги потребує тема жорстокого поведіння і насильства над людьми похилого віку, чому сприяє відносно вища уразливість цієї соціальної групи, руйнування зв'язку між поколіннями в родині, масова міграція молоді (зазвичай із сіл до міст, через яку батьки залишаються одні в суспільствах, де догляд традиційно лягав на їхніх дітей тощо); а також високий ризик суїциду саме у цьому віці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У першій доповіді про насильство і його вплив на здоров'я (2002) було проаналізовані фактори, які призводять до появи насильства, можливе реагування на нього уряду, суспільства, громад і різних соціальних груп і прошарків.

Саме інформація щодо смертності в результаті вбивств, самогубств і воєн-

них дій може дати уявлення про масштаби насильства з летальними наслідками у конкретній країні або території. Просте співставлення з даними про смертність від інших причин смерті виявляє важкість тягарядля суспільства ушкоджень у результаті насильства у різних його формах.

Початок нового тисячоріччя ознаменувався значними масштабами насильно обірваних життів. Так, у 2000 р. у світі 1,6 млн людей загинули внаслідок замаху на життя і здоров'я (здійсненого власноруч) та в результаті міжособистісних та колективних форм насильства (здійсненого іншими особами), що віддзеркалив рівень 28,8 на 100 тис. населення. Підкреслимо, що менше 10% таких смертних випадків припадало на країни з високим рівнем доходу, а більшість сконцентрована у країнах з низьким та середнім рівнями доходу. Майже половина з усіх 1,6 млн спричинених актами насильства смертей – самогубства, близько третини – убивства, решта пов'язана з війнами і воєнними конфліктами [1, с. 10].

Уразливість до фактичних злочинів проти особи та її майна (або відчуття впевненості, що стати жертвою злочину можливо) і насильства зазвичай асоціюються з більш високими показниками порушень психічного здоров'я, соціальної ізоляції та депресії [3].

Факти вражають: у період 2000–2014 рр. у результаті міжособистісних конфліктів зі смертельними наслідками у світі загинуло більше людей, ніж у всіх війнах впродовж цього ж періоду [4]. Тим не менш смерть – лише частина тих втрат здоров'я і соціального напруження, спричинених насильством, яке несе із собою значно вагоміші соціальні наслідки. Висока смертність у результаті насильства характеризує низький рівень безпеки у суспільстві, тоді як безпека разом зі здоров'ям, матеріальним добробутом і політичною стабільністю виступає одним з найважливіших факторів, що впливає на рівень задоволення життям, тобто визначає індекс якості життя (*quality-of-life index*).

Мета статті – висвітлити значущість проблеми високого рівня смертей, зумовлених насильством, для публічного управління, здійснити компаративний аналіз

в Україні і країнах світу, виявити особливості насильницької смертності залежно від причини, статі і місця проживання та запропонувати рекомендації щодо зменшення втрат життя людей.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зазвичай до насильницької смертності відносять випадки смерті у результаті міжособистісних та колективних форм насильства (самогубства, вбивства та ушкодження внаслідок воєнних дій та конфліктів). Аналіз демографічної статистики показує, що істотно розрізняється як вагомість насильства як причини смерті в різних країнах, так і співвідношення основних причин у структурі насильницьких смертей. Як уже згадувалось, більшість таких смертей припадає на країни із середнім і низьким рівнями доходів, до яких належить Україна. Ще недавно в офіційних статистичних даних щодо смертності у нашій країні третім складником насильницькі смерті не фігурували, однак з 2014 року до втрат від самогубства й убивств доєдналися і смерті внаслідок воєнних дій...

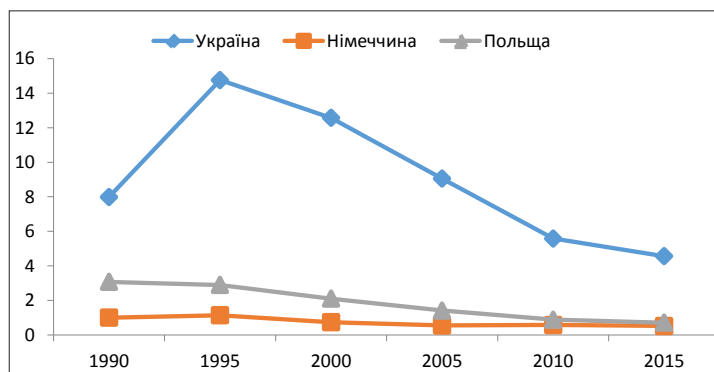


Рис. 1. Динаміка смертності в результаті вбивств в Україні, Польщі та Німеччині, 1990–2015 рр., стандартизований за віком (європейський стандарт) показник на 100 тис. нас.

Джерело: https://gateway.euro.who.int/en/indicators/hfa_185-1793-sdr-homicide-and-intentional-injury-all-ages-per-100-000/

Якщо розглянути ситуацію стосовно насильницьких смертей серед населення найбільш активного віку (15–49 років), то виявляється, що у країнах з високим рівнем доходів значно (понад у чотири рази) переважає частка смертей у результаті суїциду (табл. 1). У світі внесок убивств лише у півтора рази менший за самогубства.

В Україні частка смертей від самогубств у цьому квітучому віці (коли апріорі ще не накопичився тягар пов'язаних зі старінням хронічних захворювань, і люди взагалі не мають умирати) у 2,8 рази перевищує таку внаслідок убивств. Хочеться звернути увагу, що відсоток самогубств в Україні практично ідентичний такому для смертей від ішемічної хвороби серця. Той факт, що сума часток двох основних смертей, зумовлених насильством, віком 15–49 р. в Україні практично ідентична такій сумі двох основних серцево-судинних причин смерті (ішемічної хвороби серця і інсульту), на жаль, не означає кращого становища з насильством порівняно з багатими розвинутими країнами, де аналогічне співвідношення – на користь самогубств та вбивств. Така ситуація детермінована тим, що відносно молоді українці набагато частіше гинуть від серцево-судинної патології, ніж їхні ровесники з країн із високим рівнем доходів.

Ілюстративною є динаміка рівня смертності внаслідок такої причини, як убивства (рис. 1). Якщо в Німеччині її показник стабільно зменшувався починаючи з 1990 року, то в Україні спостерігався значний підйом у середині «буремних дев'яностих», коли в країні загострилась криміногенна ситуація, з наступним зменшенням у двохтисячних (що не

Таблиця 1

Частка смертей, зумовлених самогубствами і вбивствами, серед усієї кількості смертних випадків населення віком 15–49 р. у світі, країнах з високим рівнем доходів та в Україні, 2017 рр., %

Причина смерті	Україна	Країни з високим рівнем доходу	Світ
Вбивство	3,49	3,46	4,00
Самогубство	9,87	13,99	5,96
Ішемічна хвороба серця	10,19	6,99	8,46
Інсульт	4,39	3,31	4,78

Джерело: Global Burden Diseases project

Таблиця 2

**Кількість померлих за вибраними причинами смерті в Україні,
обидві статі та чоловіки, 2018 р.**

Причина смерті	Все населення, осіб	Чоловіки,	
		осіб	%
Навмисне самоушкодження	6279	5172	82,4
Наслідки нападу з метою убивства чи нанесення ушкодження	1638	1148	70,1
Випадки ушкодження з невизначеним наміром (крім отруєння алкоголем)	5440	4337	79,7
Ушкодження внаслідок дій, передбачених законом	13	13	100,0
Ушкодження внаслідок воєнних дій	147	140	95,2
Усі зовнішні причини смерті	30905	24700	79,9

Джерело: дані Держстату України

дозволило наблизитися ані до німецького рівня, ані до показника найближчого сусіда – Польщі).

Масштаб насильства (а отже, і спричиненої ним смертності) в країні варіює у часі і може змінюватись (наприклад, Міністр внутрішніх справ України А. Аваков недавно заявив, що під час карантину рівень злочинності в Україні знизився на 30%).

Офіційна статистика засвідчує, що за підсумками 2018 року серед усіх неприродних причин смерті випадки смерті, пов'язані з насильством, становили досить вагомую частину – близько 26%. В Україні абсолютна більшість них зумовлена насамперед такими причинами, як суїцид і вбивство (включення до загальної кількості 147 смертей внаслідок воєнних дій частку у структурі всіх смертей від зовнішніх причин істотно не змінює). Натомість така специфічна позиція, як «Випадки ушкодження з невизначеним наміром», як причина значних втрат набула в Україні надзвичайних масштабів.

У 2018 р. число ушкоджень з невизначеним наміром (УНН) у декілька разів (у 3,3) перевищує число нападів з метою убивства чи нанесення ушкодження, і становить 17,6% всіх неприродних смертей (табл. 2).

Ця проблема є актуальною не лише для України. Вважається, що частку смертей внаслідок ушкоджень (травм, отруєнь тощо), які медична експертиза не змогла класифікувати як убивство, самогубство чи нещасний випадок, можна використовувати для оцінки якості визначення причин смерті, а отже, і якості відповідної статистики на конкретній території. Те,

що така смертність, як правило, не розглядається окремо, спонукало російського вченого С. Васіна до фокусування саме на цих причинах [5], розглядаючи їх як «явище переведення соціально значущих причин у латентну форму».

Учений, констатує, що у країні рівень ушкоджень з невизначеним наміром став у 6–7 разів вищим, ніж півсторицчя тому, а частка в структурі з 2003 р. зростає, вважає, що нині у Росії смертність від УНН досягла масштабу, який компрометує статистику смертності від зовнішніх причин (насамперед від таких як насильство, отруєння алкоголем) і, безсумнівно, заслуговує підвищеної уваги.

Важко не погодитися з думкою про те, що попри розуміння неможливості у певних ситуаціях достовірно визначити справжню причину смерті, надмірність цих випадків зумовлена включенням частини смертей від суїцидів, транспортних нещасних випадків та вбивств.

Також особливістю є істотна ґендерна диспропорція втрат через смерть від зовнішніх причин загалом і через насильство зокрема. Зрозуміло, що понад 95% усіх смертей внаслідок воєнних дій припадає на чоловіків. Однак саме чоловіки становлять і найвагомішу частку тих, хто гине внаслідок інших неприродних причин, у т. ч. у результаті насильства. Так, понад 70% втрат через убивства чи умисні ушкодження – життя чоловіків, а понад 80% жертв самогубств належать до чоловічої статі.

Якщо розглянути останні доступні дані щодо смертності внаслідок зовнішніх причин, то видно, що насильницькі смерті

**Кількість померлих за окремими причинами смерті в Україні
у січні–лютому 2020 року, обидві статі, міські поселення і сільська місцевість**

	Коди причин смерті за МКХ-10	Осіб
Клас XX. Зовнішні причини смерті, з них:	V01–Y89	4843
транспортні нещасні випадки	V01–V99	630
випадкове утоплення та занурення у воду	W65–W74	154
нещасні випадки, спричинені дією диму, вогню та полум'я	X00–X09	237
випадкове отруєння, спричинене отруйними речовинами (крім алкоголю)	X40–X44, X46–X49	348
випадкове отруєння та дія алкоголю	X45	448
навмисне самоушкодження	X60–X84	869
наслідки нападу з метою убивства чи нанесення ушкодження	X85–X99, Y00–Y09	243

Джерело: дані Держстату України

у січні–лютому 2020 року (сумарно самогубства та вбивства) зумовили 23% усіх екзогенних смертей в Україні (табл. 3).

Насильство і місто. Зазначимо, що значна частина насильства зосереджена в міських районах, особливо у мегаполісах.

Підрозділ економічних розвідок (the Economist Intelligence Unit) публікує окремий індекс безпеки у містах (Safe Cities Index¹). Безпечність проживання оцінюється за чотирма типами: безпека для здоров'я, персональна безпека, безпека інфраструктури і цифрова безпека. У рейтингу 2019 року перелік найбільш безпечних міст очолили Осака, Амстердам, Сідней, Торонто, Вашингтон і Мельбурн. Якщо окремо розглядалася позиція особистої безпеки, то топ-п'ятірка виглядала таким чином: Сінгапур, Копенгаген, Гонконг, Токіо та Веллінгтон, тобто жодного американського міста (з обох материків) немає. Зазвичай на перших сходинках рейтингів найбільш безпечних міст найзаможніші, насамперед з огляду на зменшення впливу такої соціальної детермінанти насильницької поведінки, як бідність; спроможність як міського управління, так і мешканців вдаватися до захисних засобів (встановлення камер спостереження, адекватне нічне освітлення, охоронні системи в локаціях приватної власності і в громадських закладах).

До того ж істотну роль грають контроль за дотриманням законності, мож-

ливості отримувати достатній дохід за рахунок чесної праці, низька корупційність поліції і судів, соціальна згуртованість городян тощо. В опублікованому нещодавно Numbeo² (глобальної бази даних, яка надає актуальну інформацію про умови і якість життя у країнах і містах усього світу) переліку найбільш небезпечних з огляду на криміногенну ситуацію міст найпершу сходинку посідав Каракас (Венесуела) з оціночним Crime Index 84,5 бала. Друге й третє місця у списку – за південноафриканськими містами Преторією і Пітермаріцбургом. Українські мегаполіси у рейтингу розташовані таким чином: на 113-му місці – Дніпро, на 114-му – Одеса (з близькими балами 52,9 та 52,8). Як краща ситуація оцінена у таких містах, як Харків (на 151-му місці з балом 48,2), Київ (160-е і 47,1) та Львів (205-е і 42,3).

Аналіз насильницької смертності у столиці та Україні показав, що, попри відносно нижчий зареєстрований рівень смертності киян від усіх зовнішніх причин та внаслідок самогубств і убивств порівняно з міським населенням країни, смерті, класифіковані як «ушкодження з невізначеним наміром», реєструються значно частіше (табл. 4). Відповідно, сумарна частка насильницької смертності у структурі смертності від усіх зовнішніх причин у Києві вища, ніж для всіх городян (60,2% проти 46,4%).

¹ URL: <https://www.nec.com/en/global/ad/safecitiesindex2019/index.html>.

² URL: https://www.numbeo.com/crime/rankings_current.jsp Crime Index by City 2020.

Таблиця 4

**Смертність за вибраними причинами смерті в Україні*,
міські поселення, обидві статі, 2018 р.**

Причина смерті	Стандартизований показник на 100 тис. нас.		Частка серед усіх зовнішніх причин, %	
	Україна	Київ	Україна	Київ
Навмисне самоушкодження	11,1	4,9	17,3	10,3
Наслідки нападу з метою вбивства чи нанесення ушкодження	3,7	2,7	5,8	5,7
Ушкодження з невизначеним наміром	14,9	21,1	23,3	44,2
Усі зовнішні причини смерті	64,0	47,7	100	100

*Україна розрахована без Донецької та Луганської областей. Джерело: дані Держстату України і розрахунки автора

Цікаво, що певну інформацію про рівень насильства (а отже, і безпеки проживання в місті і його районах) пересічні громадяни можуть отримувати з неофіційних джерел. Так, комерційна структура, що позиціонує себе як сервіс пошуку нерухомості, аналізує комплекс різнобічних даних про міста, на основі яких споживач може оцінювати якість і вартість життя у конкретному місті і вибрати з багатьох пропозицій прийнятну для себе. Для цього розроблені інтерактивні мапи, на яких візуалізована інформація не лише про вартість житла, а й щодо рівня злочинності в житловому пункті. У такому мегаполісі, як Київ, можна проглянути інформацію в окремих районах за назвою вулиці і номером дому [6].

Нещодавнє дослідження³ якості життя у Львові, реалізоване Інститутом міста спільно із «Соціоінформ» протягом серпня 2019 року, визначило почуття безпеки базисною «цеглиною» у формуванні комфорту життя міста, яке львів'яни оцінили у 3,38 бала з 5 можливих. Дослідження показало, що у Львові рівень задоволеності безпекою різниться за часом доби: мешканці вище оцінили безпечність у світлий час доби (4,04 бала із 5), а у вечірній – як 2,89 [7, с. 46], а також залежно від району проживання. Також виявлено кореляцію почуття безпеки із фактами порушення безпеки, з якими стикалися респонденти. Найчастіше турбували сварки між сусідами (20,7%); випадки кишенькових крадіжок (20,4%), тобто такі, що мали мінімальний ризик для рес-

пондентів. Однак часті випадки сутичок із людьми у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння (16,7%) є загрозливим фактом, адже наслідки їх можуть нести небезпеку для життя і здоров'я опитаних. При цьому оцінка задоволеності діяльністю патрульної поліції залишається посередньою – на рівні 3,03 бала.

Усвідомлення того, що безпека і впевненість у завтрашньому дні не є природним і закономірним плодом процесів цивілізаційного розвитку, а є результатом колективної злагоди і значних суспільних зусиль, дозволило розробити рекомендації втручання у цій сфері на різних рівнях: від місцевого, національного і врешті-решт до міжнародного [1, с. 24].

Рекомендації на рівні міст. Загальновідомо, що найбільш ефективними є заходи, які проводяться профілактично, тобто до скоєння акту насильства, а також серед найбільш вразливих груп населення, громад або на територіях, де мешканці мають вищий ризик наразитися на насильство.

Вкрай необхідні наукові дослідження на місцевому рівні, в тому числі на рівні окремих міст (і навіть районів великих міст), які не лише мають цінність насамперед для місцевих превентивних активностей, надаючи підґрунтя для прийняття рішень, вибору пріоритетних втручання і формування політик, а й виступають важливим компонентом масиву розвідок, необхідних для розв'язання проблеми насильства в глобальному масштабі. Місцева влада має залучати до співпраці всі можливі компетентні структури, починаючи з вищих освітніх закладів (насампе-

³ Методом анкетного інтерв'ювання опитано 1 200 дорослих мешканців Львова (18 років і старших).

ред медицини, соціології, психології, криміналістики й епідеміології), дослідних установ, релігійних об'єднань і закінчуючи неурядовими організаціями.

Такі дослідження мають виконуватися передусім на місцевому рівні, орієнтуватися на місцеві умови і відповідати місцевим потребам. Однак є низка питань глобальної важливості, вирішення яких вимагає міжнародних, міжнаціональних наукових досліджень, зокрема, в частині зв'язків між насильством та економічними, екологічними і культурними аспектами глобалізації; вивчення спільних для різних культур факторів ризику та захисних чинників; апробація методів попередження насильницьких дій тощо.

Слід зазначити, що засоби масової інформації є сектором, що може відігравати як негативну, так і позитивну роль у боротьбі з насильством.

Насильство над людьми похилого віку. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), у світі кожна шоста особа старша 60 років упродовж останнього року наражалася на будь-які форми поганого поводження, в т. ч. і на насильство.

За прогнозами, масштаби поганого поводження з людьми похилого віку зростатимуть через прогресуюче старіння населення у більшості країн світу, адже очікується, що до 2050 року порівняно з 2015 число осіб віком 60 років і старших збільшиться більш ніж у два рази і досягне 2 мільярдів.

Насилля над людьми похилого віку стає проблемою як у селах, особливо з міграцією молоді в міста, так і в містах, коли батьки залишаються проживати в менш безпечних і комфортабельних районах після переїзду дорослих дітей до більш престижного житла. Цьому сприяє послаблення зв'язків між рідними, соціальна ізоляція старшого покоління, виключеного з виробничого і суспільного життя. Літні пенсіонери, проживаючи окремо, можуть стати джерелом регулярного щомісячного доходу для асоціальних осіб, людей із залежністю (сусідів, а інколи і власних дітей чи онуків), а у разі спроб спротиву – жертвами насильницьких дій, що через їх вразливість нерідко стає причиною смертельного наслідку.

Жорстоке поводження з людьми похилого віку визнано проблемою соціальної політики загалом і громадського здоров'я зокрема. За оцінками дослідження 2017 р., мета-аналізу найкращих доступних фактичних даних (результатів 52 досліджень у 28 країнах усіх регіонів світу, в т. ч. у 12 країнах з низьким і середнім рівнями доходу), за рік 15,7% людей віком 60 років й старших наражались на будь-які форми жорстокого поводження [8]. Таке поводження з людьми похилого віку може призводити до фізичних травм різного ступеня тяжкості (для літніх людей навіть відносно незначні травми мають тяжкі ускладнення і несуть загрозу життю), а також серйозні (іноді тривалі) психологічні наслідки (депресія, відчуття тривоги і страху, суїцидальні настрої). Усі ці стани можуть привести до смерті. За результатами 13-річного проспективного дослідження, ймовірність смерті літніх людей, що піддаються жорстокому поводженню, в два рази перевищує аналогічний показник серед літніх людей, які не повідомляють про погане поводження [9].

Визнається, що масштаби і характер цієї проблеми тільки починають усвідомлюватися, багато факторів ризику не ідентифіковані. Виділені такі чинники, які можуть впливати на ризик поганого поводження з літніми людьми: індивідуальні, на рівні родини і громади та соціально-культурні. Ризики на індивідуальному рівні – передусім поганий фізичний і психічний стан жертви, наявність у неї самої певної залежності та надмірне вживання алкоголю і наркотична або ігрова залежність у особи, що жорстоко поводиться з жертвою. Можуть підвищувати ризик жорстокого поводження стать жертви (жінки частіше за чоловіків мають більш високий ризик систематичних і важких форм жорстокого поводження і травм) та факт спільного проживання з кривдником. Також спрацьовує і ейджистський стереотип уявлення про літніх як про слабких і залежних людей; брак фінансових коштів на оплату необхідного кваліфікованого догляду тощо. Якщо у розвинутих країнах звичним стає з досягненням певного віку (або з набуттям певних функціональних

обмежень, зумовлених станом здоров'я) переїзд літніх людей на проживання до спеціалізованих установ різних форм, то в Україні, де у минулому догляд традиційно здійснювався їхніми дітьми, навіть за можливості (підкреслимо, досить обмеженої!) дуже незначна частина людей похилого віку вибирає такий варіант, волюючи доживати у власному домі.

Вищий ризик смертності через насильство (в т. ч. і внаслідок суїциду) у спеціалізованих установах (будинках людей похилого віку та догляду за хронічними хворими, спеціалізованих інтернатах), де стандарти медичної допомоги, служб соціального забезпечення і установ по догляду за літніми людьми є низькими; персонал не має належної підготовки і належної зарплати або сильно перевантажений роботою; бракує належного фізичного середовища тощо.

Так, за нашими розрахунками, третина всіх самогубств в Україні у 2018 р. була скоєна людьми у старшому за працездатний віці, і 23,5% жертв убивства також пішли з життя у цьому віці (табл. 5).

Майже 49% усіх неприродних смертей людей старших 70 років були зумовлені самогубствами, убивствами та ушкодженнями з невизначеним наміром. Україна ще не має статистики за останні місяці, однак можна припустити, що карантин, з одного боку, може сприяти зменшенню насильницьких смертей у результаті вуличного насильства, з іншого – зростанню їх числа через насильство домашнє, самогубство тощо (і це стосується нелишє літніх людей!).

Багатосекторальне і міждисциплінарне співробітництво може сприяти зменшенню

масштабів поганого поводження з літніми людьми, зокрема, за секторами:

- соціального забезпечення (шляхом надання правової та фінансової підтримки та забезпечення житлом або місцем проживання);

- освіти (за допомогою кампаній просвіти і підвищення обізнаності населення різного віку);

- охорони здоров'я (шляхом виявлення і лікування жертв насильства і жорстокого поводження медичними працівниками, насамперед на рівні первинної медико-санітарної допомоги).

Також скоординовані дії в різних секторах підвищують ефективність роботи з усіх форм попередження насильства впродовж усього життєвого циклу людини.

До соціальних детермінант насильства відносять також і погані норми закону; певні застарілі культурні, соціальні та ґендерні норми; високий рівень безробіття; ґендерну нерівність і значне розшарування за рівнем доходів; швидкі зміни соціально-економічного укладу; обмежені освітні можливості тощо. Однак очолює цей список усе-таки неналежне, неефективне управління, яке не відповідає умовам реального життя і очікуванням більшості населення. Зростаюча кількість наукових досліджень свідчить, що насильству можна запобігти. Натепер відомі сім стратегій запобігання насильству та зосередження уваги на зусиллях щодо реагування, які, що науково доведено, потенційно можуть зменшити масштаби насильства та ймовірність вчинити насильство або стати його жертвою. Ці стратегії включають:

Таблиця 5

Розподіл насильницьких смертей серед населення вибраних вікових груп в Україні, обидві статі, 2018 р.

Причина смерті	Все населення, осіб	Старші працездатного (60+ для чоловіків, 55+ для жінок)		70 років і старші	
		осіб	%	осіб	%
Навмисне самоушкодження	6279	2093	33,3	1028	16,4
Наслідки нападу з метою убивства чи нанесення ушкодження	1638	385	23,5	171	10,4
Випадки ушкодження з невизначеним наміром (крім отруєння алкоголем)	5440	1714	31,5	803	14,8

Джерело: дані Держстату України і розрахунки автора

- 1) формування безпечних, стабільних та довірчих стосунків між дітьми та їхніми батьками/піклувальниками;
- 2) розвиток життєвих навичок у дітей та підлітків;
- 3) зниження доступності та шкідливого вживання алкоголю;
- 4) зменшення доступу до зброї;
- 5) сприяння ґендерній рівності;
- 6) зміна культурних та соціальних норм, що підтримують насильство;
- 7) програми ідентифікації, догляду та підтримки жертв насильства.

Прийняття і забезпечення дотримання законів і нормативних актів визнано одним з компонентів комплексу стратегій "INSPIRE", що сприяє активізації міжсекторальної діяльності, спрямованої на попередження насильства над дітьми й усунення його наслідків [10].

Протидія насильству, зменшення втрат людського життя – завдання для публічного управління на всіх рівнях, що отримало відображення у низці правових актів. Згідно зі ст. 18 Закону України «Про національну безпеку України» на Міністерство внутрішніх справ України покладено формування та реалізацію державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання громадської безпеки і правопорядку, а також надання поліцейських послуг [11], що уможлиблює виключно високі можливості у царині скорочення рівня насильства і смертей внаслідок навмисних ушкоджень у країні. Відповідно, (ст. 15 того ж Закону) Міністерство оборони, визначаючи державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, внаслідок належного управління може впливати і на скорочення втрат життів українських вояків і мирного населення у триваючих умовах агресії Російської Федерації на Сході країни.

Нещодавно прийнято Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» [12], що визначає організаційно-правові засади та основні напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, спрямовані на захист прав та інтересів осіб, які постраждали від такого насильства. Відповідно, внесені зміни до

Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами. Певні аспекти здійснення соціально-профілактичної роботи, реабілітації жертв насильства, зокрема силами Центрів соціальних служб, передбачені Законом України «Про соціальну роботу із сім'ями, дітьми та молоддю». У відповідь на виникнення нових способів доведення до самогубства, пов'язаних з розвитком Інтернету, у 2018 р. було прийнято зміни до статті 120 Кримінального кодексу України щодо встановлення кримінальної відповідальності за сприяння вчиненню самогубства [13]. Таким чином, дотримання чинного законодавства та оперативна підготовка нових правових актів або змін до них, зумовлених поточною ситуацією, новою візією тих або інших явищ і процесів, є необхідним складником політики, спрямованої на попередження і протидію насильству, та зменшення спричинених ним втрат.

Висновки. Підґрунтям для прийняття адекватних управлінських рішень має стати аналіз достовірних статистичних даних, що вимірюють масштаби і наслідки насильства; досліджень (і усвідомлення) того, які саме фактори збільшують або зменшують його ризик; що є необхідним і для визначення ефективності заходів і програм боротьби з насильством.

Контроль за дотриманням міжнародних договорів, міжнародного і національного законодавства та інших механізмів захисту прав людини є одним із найбільш важливих із низки різноманітних завдань, що постають перед управлінням у царині зменшення ризиків національної безпеки, спричинених високим рівнем втрат через насильство, поряд з такими як: забезпечення миру у державі й вирішення військових конфліктів; забезпечення правопорядку; корекція соціально-культурних факторів, що мають вплив на поширеність насильства у суспільстві тощо.

Політики, що сприяють розвитку соціального капіталу, допомагають не лише покращити добробут і здоров'я населення загалом, зменшити поширеність

насильства та спричинених ним втрат здоров'я і життя, а й зміцнити місцеві громади, скоротити нерівність у суспільстві та соціальну ізоляцію.

Низький рівень безпеки через поширеність насильства впливає на економічну життєздатність міста, його соціальний клімат, а також здатність міських служб нормально функціонувати і забезпечувати своїх громадян усім необхідним, що визначає скорочення масштабів насильства і підвищення безпеки в містах пріоритетними завданнями міського управління.

Міждисциплінарне співробітництво має сприяти зменшенню насильства у суспільстві, зокрема, за секторами охорони правопорядку, соціального забезпечення, освіти, медіа, охорони здоров'я та в умовах мобілізації зусиль усіх сторін та активної участі самих громадян і їх об'єднань.

Список використаної літератури:

1. Crug EG et al. (eds.). World report on violence and health. Geneva, WHO, 2002. 360 p.
2. Global status report on violence prevention. Geneva, WHO, 2014. 292 p.
3. Jackson D., Vaughn M. Promoting health equity to prevent crime. *Prev Med.* 2018. No. 113. Pp. 91–94. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2018.05.009> (дата звернення: 1.04.2019).
4. World Health Organization & UN-Habitat. Global report on urban health: equitable healthier cities for sustainable development. 2016. URL: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/204715>.
5. Васин С. Смертность от поврежденных с неопределенными намерениями в России и в других странах. *Демографическое обозрение.* 2015. Том. 2, № 1. С. 90–119. DOI: 10.17323/demreview.v2i1.1790.
6. Карта преступности. Киев. *CityScale.* URL: <https://www.cityscale.com.ua/index.htm?data=crimes®ion=kyiv>.
7. Якість життя у Львові. Соціальний моніторинг. 2019. Львів, б/в. 70 с.
8. Elder abuse prevalence in community settings: a systematic review and meta-analysis. / Yon Y., Mikton C.R., Gassoumis Z.D., Wilber K.H. *Lancet Glob Health.* 2017 Feb; No. 5(2). Pp. 147–156. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/28104184>
9. The mortality of elder mistreatment. / Lachs M.S., Williams C.S., O'Brien S., Pillemer K.A., Charlson M.E. *JAMA.* 1998. Aug 5. No. 280(5). Pp. 428–32. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/9701077>.
10. INSPIRE: Seven strategies for Ending Violence Against Children. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/inspire-seven-strategies-for-ending-violence-against-children>.
11. Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII «Про національну безпеку України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2469-19>.
12. Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII «Про запобігання та протидію домашньому насильству». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19#Text>.
13. Закон України від 08.02.2018 № 2292-VIII «Про внесення зміни до статті 120 Кримінального кодексу України щодо встановлення кримінальної відповідальності за сприяння вчиненню самогубства». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2292-19>.

Rynhach N. Violence and its losses of human life in Ukraine: assessment of threat

The article highlights the threats to public health and national security caused by the high level of violence in Ukraine caused by violence.

In 2018, violent deaths in Ukraine accounted for about 26% of all external causes of death. The vast majority of these deaths are due to causes such as suicide and homicide or intentional injury (only 147 deaths – injuries as a result of hostilities). Structural features and differences depending on sex and place of residence are revealed. Structural features and differences depending on sex and place of residence are revealed. The gender disproportion of losses due to death from external causes in general, and due to violence in particular is illustrated. Thus, more than 95% of all deaths due to hostilities, and more than 70% of deaths due to homicide or intentional injury occur in men. However, it is men who make up the largest share of those who die as a result of other unnatural causes, including violence. Also in Ukraine, more than 80% of suicide victims are men. A comparative analysis of violent mortality in Ukraine and around the world was performed.

The focus is on abuse and violence against the elderly as a problem of social policy, the relevance of which grows with the aging population of Ukraine.

It is determined that the collection and analysis of reliable information on violent mortality is a tool for assessing the severity of the burden of violence for society, the basis for management decisions.

The importance of monitoring compliance with international treaties, international and national legislation and other mechanisms for the protection of human rights as one of the tasks for public administration at various levels to reduce the risks caused by high prevalence of violence and losses as a result.

It is substantiated that compliance with current legislation and opportune preparation of new legal acts or changes to them, due to the current situation, a new vision of certain phenomena and processes, is a necessary component of national policy to prevent and combat violence.

The role of intersectoral interaction in the strategy of combating violence and reducing the losses caused by it is shown.

Key words: *violence, mortality, homicide and intentional injury, suicide, injury of undetermined intent, public administration in the field of public health and national security, implementation and enforcement of laws, intersectoral interaction.*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.078: 330.322

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.28>

П. С. Покатаєв

доктор наук з державного управління, професор,
перший проректор
Класичного приватного університету

Л. І. Бережанська

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

АНАЛІЗ СУЧАСНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Неоднозначна економіко-політична ситуація в Україні спричинює нестабільність інвестиційних процесів як всередині держави, так і поза її меж. Зовнішні та внутрішні фактори (глобалізаційні процеси, ООС на півдні та сході країни, карантинні заходи, корупційні скандали, нерівномірність розвитку регіонів та багато інших чинників) потребують адекватної реакції з боку держави і гнучкої інвестиційної політики.

У статті досліджується структура капітальних інвестицій в економіку України за джерелами їх надходження. Здійснений аналіз обсягів капітальних інвестицій у розрізі регіонів країни (Дніпропетровська, Запорізька, Львівська, Одеська, Харківська області) та їх динаміки за останні роки дав змогу визначити основні тенденції залучення капітальних інвестицій за видами економічної діяльності у цих регіонах, зокрема

– зростання капітальних інвестицій у 1) державне управління й оборону; обов'язкове соціальне страхування; 2) оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів; 3) мистецтво, спорт, розваги та відпочинок; 4) транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність (в Одеській області кількісно спостерігається приріст інвестицій, але зниження їх частки до загального обсягу у регіоні);

– зниження капітальних інвестицій у сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство (у Львівській області кількісно спостерігається приріст інвестицій, але зниження їх частки до загального обсягу у регіоні);

– збільшення капітальних інвестицій в освіту, охорону здоров'я та надання соціальної допомоги (за винятком Одеської області).

Проведений аналіз виявив закономірності лише для капітальних інвестицій у деякі види економічної діяльності. Спостерігаються значні відмінності у структурі капітальних інвестицій у розрізі регіонів країни.

Діяльність значної кількості державних органів, у повноваженнях яких зазначено сприяння інвестиційній діяльності, а отже які здійснюють чи здійснювали вплив на формування інвестиційної політики не сприяє покращенню інвестиційного клімату у державі. Вважаємо, що є потреба централізації повноважень щодо інвестиційної діяльності на національному рівні в єдиному державному органі, з одночасним розвитком територіальних департаментів на рівні обласних держадміністрацій (діяльність щодо регіональної інвестиційної політики). Це сприятиме консолідованій політиці центральних і регіональних органів публічної влади щодо залучення інвестицій в економіку України, що дасть змогу покращити конкурентноздатність вітчизняних підприємств і підвищити добробут громадян.

Ключові слова: державна політика, державне регулювання, інвестиції, капітальні інвестиції, механізм державного управління, Україна.

Постановка проблеми. Капітальні інвестиції є основним механізмом, за допомогою якого підприємства зміцнюють свій стан на ринку, оновлюючи виробництво та модернізуючи ринкову інфраструктуру.

Участь держави в економічних процесах повинна базуватися на принципі акцентованого регулювання — політиці максимального сприяння залучення інвестицій з мінімальним (“дозвільним”) втручанням у бізнес-процеси. Іншим принципом повинно стати поєднання стимулювальної загальнодержавної політики з її регіональною специфічністю.

В Україні загалом спостерігається позитивна динаміка росту капітальних інвестицій. Зростання обсягу капітальних інвестицій у підприємства регіонів позитивно впливає і на соціальний розвиток у цьому регіоні. Державна політика сприяння залученню інвестицій є фактором забезпечення конкурентноздатності підприємства на внутрішньому і зовнішньому ринках зокрема, а отже і сталого економічного розвитку регіону, держави загалом.

Метою статті є здійснення аналізу державно-управлінського механізму сприяння залученню державою капітальних інвестицій за видами економічної діяльності у розрізі регіонів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Теоретичні і практичні аспекти процесу державного управління інвестиційною діяльністю, формуванням державної інвестиційної політики досліджувалися такими фахівцями як Арсененко А.Ю., Майорова Т.В., Малярчук В.А., Мерзляк А.В., Папка О.С., Пересяда А.А., Почеріна Н.В., Ткач С.М., Федоренко В.Г., Федорчак О.В., Шатило О.А. та інші. З акцентом на економічну складову державної інвестиційної політики, зокрема залучення капітальних інвестицій, відзначимо наукові дослідження таких науковців як Віблій П.І., Драчук Ю., Ковальова І.Л., Козел А.М., Лащик І.І., Лубенченко О., Маркін Є.Є., Окара Д.В., Олешко Т.І., Петришина Н., Сав’юк Л., Сімків Л.Є., Трушкіна Н., Фатюха Н.Г., Хоркава Н.Б., Циток Р.П. Чернишев В.Г. та ін. [4-6, 9-13]. На сучасному етапі державотворення потребує подальшого розвитку державна політика в інвес-

тиційній сфері в умовах глобальних кризових явищ і спричинених ними негативних соціально-економічних процесів всередині країни.

Виклад основного матеріалу.

Неоднозначна економіко-політична ситуація в Україні спричинює нестабільність інвестиційних процесів як всередині держави, так і поза її меж. Зовнішні та внутрішні фактори (глобалізаційні процеси, ООС на півдні та сході країни, карантинні заходи, корупційні скандали, нерівномірність розвитку регіонів та багато інших чинників) потребують адекватної реакції з боку держави і гнучкої інвестиційної політики.

Під капітальними інвестиціями загалом прийнято вважати витрати на придбання або виготовлення (створення) матеріальних і нематеріальних необоротних активів. Як відомо, до інвестицій у матеріальні активи належать інвестиції у житлові та нежитлові будівлі, інженерні споруди, машини, обладнання та інвентар, транспортні засоби, землю, довгострокові біологічні активи тваринництва та рослинництва, інші матеріальні активи. До інвестицій у нематеріальні активи належать інвестиції у придбання або створення власними силами прав користування природними ресурсами та майном, програмного забезпечення та баз даних, прав на комерційні позначення, на об’єкти промислової власності, авторських і суміжних прав, патенти, ліцензії, концесії тощо [8]. Капітальні інвестиції за джерелами фінансування за 2010-2019 роки в Україні подані у таблиці 1.

За даними таблиці можна відзначити зростання капітальних інвестицій з 2010 по 2019 рік включно за всіма типами джерел фінансування: за рахунок коштів державного бюджету (+20611.5 тис. грн); коштів місцевих бюджетів (+50749.2 тис. грн); власних коштів підприємств та організацій (+296904.7 тис. грн); кредитів банків та інших позик (+44344.5 тис. грн); коштів інвесторів-нерезидентів (+940.0 тис. грн); коштів населення на будівництво житла (+13536.1 тис. грн); інших джерел фінансування (+16317.7 тис. грн).

Відзначимо зростання частки капітальних інвестицій за рахунок власних коштів підприємств і організацій з 61.67%

у 2010 році до 65.43% у 2019 році на фоні зниження практично всіх інших джерел фінансування.

Також треба відзначити, що зростання обсягу капітальних інвестицій показаному у гривневому еквіваленті. Натомість пікове зростання інвестицій спостерігалось у 2012 році – еквівалентно 33987.0 тис. доларів США (згідно з офіційним курсом НБУ станом на 31.12.2012 р. [2]). У 2019 році – 26328.2 тис. доларів США (згідно з офіційним курсом НБУ станом на 31.12.2019 р. [3]). Проте, у порівнянні з 2010 роком (еквівалент 22685.3 долари США (згідно з офіційним курсом НБУ станом на 31.12.2010 р. [1])) спостерігається позитивна динаміка.

Проаналізуємо капітальні інвестиції за видами економічної діяльності у Львівській області за останні роки. Капітальні інвестиції обліковуються по підприємствах-юридичних особах за їх основним видом економічної діяльності та територією місцезнаходження (юридичною адресою). У даному випадку – по підприємствах і організаціях, що зареєстровані на території Львівської області.

Капітальні інвестиції за видами економічної діяльності подані у таблиці 2.

Як видно з табл. 2, позитивна динаміка здійснення капітальних інвестицій спостерігалася за три аналізовані роки (2017-2019) у 10 з 16 видів економічної діяльності. Найвищі кількісні показники

здійснення капітальних інвестицій спостерігається у таких сферах економічної діяльності:

1) державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування (+1898203 тис.грн);

2) діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування (+788605 тис.грн);

3) будівництво (+770518 тис. грн);

4) транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність (+611773 тис. грн);

5) оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів (+553884 тис. грн).

Якщо у кількісному значенні капітальні інвестиції усі вищеперераховані види економічної діяльності мали позитивну динаміку (у порівнянні 2019 року до 2017 року), то у процентному співвідношенні до загального обсягу у регіоні, частка капітальних інвестицій у будівництво зменшилась на 1.4% у порівнянні з 2017 роком та 2.2% у порівнянні з 2018 роком.

Кількісне зменшення капітальних інвестицій спостерігалось за такими видами економічної діяльності:

1) фінансова та страхова діяльність (- 25105 тис. грн);

2) професійна, наукова та технічна діяльність (-24715 тис. грн);

3) тимчасове розміщення й організація харчування (-24551 тис.грн);

Таблиця 1

**Капітальні інвестиції за джерелами фінансування
(Україна, 2010-2019 рр., тис.грн) (з використанням даних [6] і [1-3])**

	2010	2012	2014	2016	2018	2019	динаміка
Усього	180575,5	273256,0	19419,9	59216,1	78726,4	623978,9	+443403.4
У т.ч. за рахунок							
коштів державного бюджету	10223,3	16288,3	2738,7	9264,1	22814,1	30834,5	+20611.5
коштів місцевих бюджетів	5730,8	8555,7	5918,2	26817,1	50355,5	56480,0	+50749.2
власних коштів підприємств та організацій	111371,0	171176,6	154629,5	248769,4	409585,5	408275,7	+296904.7
кредитів банків та інших позик	22888,1	39724,7	21739,3	27106,0	44825,4	67232,6	+44344.5
коштів інвесторів-нерезидентів	3723,9	4904,3	5639,8	9831,4	1795,5	4663,9	+940.0
коштів населення на будівництво житла	18885,9	22575,5	22064,2	29932,6	34645,7	32422,0	+13536.1
інших джерел фінансування	7752,5	10030,9	6690,2	7495,5	14704,7	24070,2	+16317.7

4) промисловість (-15724 тис.грн).
Усі капітальні інвестиції у вищенаведені види економічної діяльності у процентному співвідношенні до загального обсягу у Львівській області також показують

негативну динаміку за аналізовані роки, особливо щодо промисловості (-7.3%).

Для порівняння тенденцій інвестиційних процесів з такими у Львівській області було обрано Дніпропетровську,

Таблиця 2

Капітальні інвестиції за видами економічної діяльності у Львівській області за 2017-2019 рр. (складено на основі даних [6])

Види економічної діяльності	2017		2018		2019		Зміни	
	тис.грн	у % до загального обсягу у регіоні	тис.грн	у % до загального обсягу у регіоні	тис.грн	у % до загального обсягу у регіоні	тис.грн	у % до загального обсягу у регіоні
Сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство	1332191	6.0	1415434	5.7	1565253	5.6	+233062	-0.4
Промисловість	8089959	36.2	7730194	31.4	8074235	28.9	-15724	-7.3
Будівництво	4665109	20.9	5354830	21.7	5435627	19.5	+770518	-1.4
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	1489280	6.7	2181191	8.8	2043164	7.3	+553884	+0.6
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	1213727	5.4	1863767	7.6	1825500	6.5	+611773	+1.1
Тимчасове розміщення й організація харчування	222183	1.0	177042	0.7	197632	0.7	-24551	-0.3
Інформація та телекомунікації	208227	0.9	218989	0.9	206161	0.7	-2066	-0.2
Фінансова та страхова діяльність	393857	1.8	412517	1.7	368752	1.3	-25105	-0.5
Операції з нерухомим майном	1060120	4.7	1099908	4.5	1389641	5.0	+329520	+0.3
Професійна, наукова та технічна діяльність	310623	1.4	192826	0.8	285878	1.0	-24745	-0.4
Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	443397	2.0	448454	1.8	1232002	4.4	+788605	+2.4
Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування	2261896	10.1	2788930	11.3	4160099	14.9	+1898203	+4.8
Освіта	179870	0.8	257872	1.0	375219	1.3	+195349	+0.5
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	183048	0.8	230329	0.9	490990	1.8	+307942	+1.0
Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	120387	0.5	237201	1.0	224841	0.8	+104454	+0.3
Надання інших видів послуг	156649	0.7	37927	0.2	89870	0.3	-66779	-0.4

Запорізьку, Одеську і Харківську області. Дані щодо динаміки капітальних інвестицій у Дніпропетровській області за 2017-2019 роки подано у таблиці 3.

Для Дніпропетровської області найвищими є кількісні показники здійснення капітальних інвестицій у таких сферах економічної діяльності:

1) промисловість (+17782099 тис.грн);
2) державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування (+3376064 тис.грн);

3) оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів (+2726272 тис.грн);

4) транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність (+1162652 тис. грн);

Кількісне зменшення капітальних інвестицій у Дніпропетровській області спостерігалось за такими видами економічної діяльності:

1) сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство (-847311 тис.грн);

2) діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування (-330312 тис.грн);

3) фінансова та страхова діяльність (- 13369 тис. грн).

Дані щодо динаміки капітальних інвестицій у Запорізькій області за 2017-2019 роки подано у таблиці 4.

Характеризуючи капітальні інвестиції за видами економічної діяльності у Запорізькій області, відзначимо, що позитивну динаміку показують

1) промисловість (+1177165 тис.грн);

2) транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність (+663918 тис. грн);

3) державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування (+309532 тис.грн).

Кількісне зменшення капітальних інвестицій у Запорізькій області спостерігається лише за такими видами економічної діяльності:

1) сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство (-976040 тис.грн);

Таблиця 3

Капітальні інвестиції за видами економічної діяльності у Дніпропетровській області за 2017-2019 рр. (складено на основі даних [6])

Види економічної діяльності	2017	2019	Зміни
	тис.грн / у % до загального обсягу у регіоні	тис.грн / у % до загального обсягу у регіоні	тис.грн / у % до загального обсягу у регіоні
Сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство	3353950 / 8.3	2506639 / 3.8	-847311 / -4.5
Промисловість	23704818 / 58.9	41486917 / 63.1	+17782099/+3.2
Будівництво	924562 / 2.3	1298896 / 2.0	+374334 / -0.3
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	2177805 / 5.4	4904077 / 7.5	+2726272 / +3.1
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	1470182 / 3.7	2632834 / 4.0	+1162652 / +0.3
Тимчасове розміщення й організація харчування	95441 / 0.2	483023 / 0.7	+387582 / +0.5
Інформація та телекомунікації	78384 / 0.2	162869 / 0.3	+84485 / +0.1
Фінансова та страхова діяльність	309403 / 0.8	322799 / 0.5	-13396 / -0.3
Операції з нерухомим майном	4022489 / 10.0	4324679 / 6.6	+302190 / -3.4
Професійна, наукова та технічна діяльність	214460 / 0.5	219336 / 0.3	+4876 / -0.2
Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	520663 / 1.3	190351 / 0.3	-330312 / -1.0
Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування	3016692 / 7.5	6392756 / 9.7	+3376064 / +2.2
Освіта	107360 / 0.3	334884 / 0.5	+227524 / +0.2
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	219023 / 0.5	407164 / 0.6	+188141 / +0.1
Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	51224 / 0.1	81847 / 0.1	+30623 / 0.0
Надання інших видів послуг	7975 / 0.1	2930 / 0.0	-5045 / -0.1

Таблиця 4

**Капітальні інвестиції за видами економічної діяльності
у Запорізькій області за 2017-2019 рр. (складено на основі даних [6])**

Види економічної діяльності	2017	2019	Зміни
	тис.грн / у % до загального обсягу у регіоні	тис.грн / у % до загального обсягу у регіоні	тис.грн / у % до загального обсягу у регіоні
Сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство	2681231 / 17.8	1705191 / 11.7	-976040 / -6.1
Промисловість	9782131 / 64.9	8604966 / 58.8	+1177165 / - 6.1
Будівництво	282209 / 1.9	274751 / 1.9	-7458 / 0.0
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	230932 / 1.5	390913 / 2.7	+159981 / +1.2
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	330544 / 2.2	994462 / 6.8	+663918 / +4.6
Тимчасове розміщування й організація харчування	32085 / 0.2	45409 / 0.3	+13324 / +0.1
Інформація та телекомунікації	21808 / 0.1	43046 / 0.3	+21238 / +0.2
Фінансова та страхова діяльність	58442 / 0.4	28186 / 0.2	-30256 / -0.2
Операції з нерухомим майном	151181 / 1.0	311061 / 2.1	+159880 / +1.1
Професійна, наукова та технічна діяльність	374849 / 2.5	474988 / 3.2	+100139 / +0.7
Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	43555 / 0.3	51841 / 0.3	+8286 / 0.0
Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування	744508 / 4.9	1054040 / 7.2	+309532 / +2.3
Освіта	96243 / 0.6	235353 / 1.6	+139110 / +1.0
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	206409 / 1.4	344365 / 2.4	+137956 / +1.0
Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	25779 / 0.2	67932 / 0.5	+42153 / +0.3
Надання інших видів послуг	7694 / 0.1	4830 / 0.0	-2864 / -0.1

Таблиця 5

**Капітальні інвестиції за видами економічної діяльності
в Одеській області за 2017-2019 рр. (складено на основі даних [6])**

Види економічної діяльності	2017	2019	Зміни
	тис.грн / у % до загального обсягу у регіоні	тис.грн / у % до загального обсягу у регіоні	тис.грн / у % до загального обсягу у регіоні
Сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство	3028854 / 15.1	1851562 / 9.0	-1177292 / -6.1
Промисловість	2593975 / 13.0	3094056 / 15.0	+500081 / +2.0
Будівництво	2323169 / 11.6	3005889 / 14.6	+682720 / +3.0
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	1152777 / 5.8	1325479 / 6.4	+172702 / +0.6
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	4030338 / 20.1	4049822 / 19.6	+19484 / -0.5
Тимчасове розміщування й організація харчування	104429 / 0.5	148779 / 0.7	+44350 / +0.2
Інформація та телекомунікації	250169 / 1.2	143727 / 0.7	-106442 / -0.5
Фінансова та страхова діяльність	136240 / 0.7	365071 / 1.8	+228831 / +1.1
Операції з нерухомим майном	980746 / 4.9	768790 / 3.7	-211956 / -1.2
Професійна, наукова та технічна діяльність	186619 / 0.9	277288 / 1.3	+90669 / +0.4
Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	697764 / 3.5	703825 / 3.4	+6061 / -0.1
Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування	3659107 / 18.3	4141077 / 20.0	+481970 / +1.7
Освіта	427794 / 2.1	392888 / 1.9	-34906 / -0.2
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	401597 / 2.0	311478 / 1.5	-90119 / -0.5
Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	19555 / 0.1	34163 / 0.2	+14608 / +0.1
Надання інших видів послуг	29588 / 0.1	34981 / 0.2	+5393 / +0.1

2) фінансова та страхова діяльність (- 13369 тис. грн).

Дані щодо динаміки капітальних інвестицій в Одеській області за 2017-2019 роки подано у таблиці 5.

Щодо Одеської області, відзначимо збільшення капітальних інвестицій за такими видами економічної діяльності:

1) будівництво (+682720 тис.грн);
2) промисловість (+500081 тис.грн);
3) державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування (+481970 тис.грн);

4) фінансова та страхова діяльність (+228831 тис.грн).

Кількісне зменшення капітальних інвестицій в Одеській області відбулося за такими видами економічної діяльності:

1) сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство (-1177292 тис.грн);

2) операції з нерухомим майном (-211956 тис.грн);

3) інформація та телекомунікація (-106442 тис.грн);

4) охорона здоров'я та надання соціальної допомоги (-90119 тис. грн).

Дані щодо динаміки капітальних інвестицій у Харківській області за 2017-2019 роки подано у таблиці 6.

Для Харківської області за 2017-2019 рр. відзначимо позитивну динаміку капітальних інвестицій у такі види економічної діяльності:

1) будівництво (+1280398 тис.грн);
2) державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування (+1038211 тис.грн);

3) промисловість (+799258 тис.грн);
4) діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування (+474422 тис.грн)

5) транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність (+347704 тис.грн).

Негативна динаміка капітальних інвестицій у Харківській області спостерігається лише у таких видах економічної діяльності:

1) сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство (-777351 тис.грн);

Таблиця 6

Капітальні інвестиції за видами економічної діяльності у Харківській області за 2017-2019 рр. (складено на основі даних [6])

Види економічної діяльності	2017	2019	Зміни
	тис.грн / у % до загального обсягу у регіоні	тис.грн / у % до загального обсягу у регіоні	тис.грн / у % до загального обсягу у регіоні
Сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство	3449736 / 19.2	2672385 / 11.9	-777351 / -7.3
Промисловість	4674032 / 26.0	5473290 / 24.3	+799258 / -1.7
Будівництво	3664250 / 20.4	4944648 / 22.0	+1280398 / +1.6
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	773986 / 4.3	1036204 / 4.6	+262218 / +0.3
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	382889 / 2.1	730593 / 3.2	+347704 / +1.1
Тимчасове розміщування й організація харчування	82885 / 0.5	100833 / 0.4	+17948 / -0.1
Інформація та телекомунікації	178346 / 1.0	216347 / 1.0	+38001 / 0.0
Фінансова та страхова діяльність	146138 / 0.8	92741 / 0.4	-53397 / -0.4
Операції з нерухомим майном	544869 / 3.0	819816 / 3.6	+274947 / +0.6
Професійна, наукова та технічна діяльність	193978 / 1.1	358573 / 1.6	+164595 / +0.5
Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	392845 / 2.2	867267 / 3.8	+474422 / +1.6
Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування	2402372 / 13.4	3440583 / 15.3	+1038211 / +1.9
Освіта	423641 / 2.4	672348 / 3.0	+248707 / +0.6
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	453958 / 2.5	644803 / 2.9	+190845 / +0.4
Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	182904 / 1.0	445437 / 2.0	+262533 / + 1.0
Надання інших видів послуг	21372 / 0.1	7316 / 0.0	-14056 / -0.1

Динаміка обсягів капітальних інвестицій за видами економічної діяльності у розрізі порівнюваних регіонів (2017-2019 рр.) (складено на основі даних [6])

Види економічної діяльності	Дніпропетровська область	Запорізька область	Львівська область	Одеська область	Харківська область
	Зміни (тис.грн / у % до загального обсягу у регіоні)				
Сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство	-847311 / -4.5	-976040 / -6.1	+233062 / -0.4	-1177292 / -6.1	-777351 / -7.3
Промисловість	+17782099 / +3.2	+1177165 / - 6.1	-15724 / -7.3	+500081 / +2.0	+799258 / -1.7
Будівництво	+374334 / -0.3	-7458 / 0.0	+770518 / -1.4	+682720 / +3.0	+1280398 / +1.6
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	+2726272 / +3.1	+159981 / +1.2	+553884 / +0.6	+172702 / +0.6	+262218 / +0.3
Транспорт, складське господарство, поштова та кур`єрська діяльність	+1162652 / +0.3	+663918 / +4.6	+611773 / +1.1	+19484 / -0.5	+347704 / +1.1
Тимчасове розміщення й організація харчування	+387582 / +0.5	+13324 / +0.1	-24551 / -0.3	+44350 / +0.2	+17948 / -0.1
Інформація та телекомунікації	+84485 / +0.1	+21238 / +0.2	-2066 / -0.2	-106442 / -0.5	+38001 / 0.0
Фінансова та страхова діяльність	-13396 / -0.3	-30256 / -0.2	-25105 / -0.5	+228831 / +1.1	-53397 / -0.4
Операції з нерухомим майном	+302190 / -3.4	+159880 / +1.1	+329520 / +0.3	-211956 / -1.2	+274947 / +0.6
Професійна, наукова та технічна діяльність	+4876 / -0.2	+100139 / +0.7	-24745 / -0.4	+90669 / +0.4	+164595 / +0.5
Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	-330312 / -1.0	+8286 / 0.0	+788605 / +2.4	+6061 / -0.1	+474422 / +1.6
Державне управління й оборона; обов`язкове соціальне страхування	+3376064 / +2.2	+309532 / +2.3	+1898203 / +4.8	+481970 / +1.7	+1038211 / +1.9
Освіта	+227524 / +0.2	+139110 / +1.0	+195349 / +0.5	-34906 / -0.2	+248707 / +0.6
Охорона здоров`я та надання соціальної допомоги	+188141 / +0.1	+137956 / +1.0	+307942 / +1.0	-90119 / -0.5	+190845 / +0.4
Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	+30623 / 0.0	+42153 / +0.3	+104454 / +0.3	+14608 / +0.1	+262533 / + 1.0
Надання інших видів послуг	-5045 / -0.1	-2864 / -0.1	-66779 / -0.4	+5393 / +0.1	-14056 / -0.1

2) фінансова та страхова діяльність (-53397 тис. грн).

Загальні дані динаміки обсягів капітальних інвестицій за видами економічної діяльності для регіонів, вибраних нами для порівняння подані у таблиці 7.

Проаналізувавши цю таблицю, ми виявили такі спільні загальні тенденції:

– зростання капітальних інвестицій у 1) державне управління й оборону; обов`язкове соціальне страхування;

2) оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів; 3) мистецтво, спорт, розваги та відпочинок; 4) транспорт, складське господарство, поштова та кур`єрська діяльність (в Одеській області кількісно спостерігається приріст інвестицій, але зниження їх частки до загального обсягу у регіоні);

– зниження капітальних інвестицій у сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство (у Львівській

області кількісно спостерігається приріст інвестицій, але зниження їх частки до загального обсягу у регіоні);

– збільшення капітальних інвестицій в освіту, охорону здоров'я та надання соціальної допомоги (за винятком Одеської області).

Проведений аналіз виявив закономірності лише для капітальних інвестицій у деякі види економічної діяльності. Спостерігаються значні відмінності у структурі капітальних інвестицій у розрізі регіонів країни.

Діяльність значної кількості державних органів, у повноваженнях яких зазначено сприяння інвестиційній діяльності, а отже які здійснюють чи здійснювали вплив на формування інвестиційної політики (Консультативна рада з питань іноземних інвестицій; Координаційна група з активізації інвестиційної діяльності; Міжвідомча рада з питань інвестицій та інноваційного розвитку; Офіс із залучення та підтримки інвестицій; Державне агентство з інвестицій та інновацій; Державне агентство з інвестицій і розвитку; Національне агентство України з іноземних інвестицій; Український центр сприяння іноземному інвестуванню; Національна інвестиційна рада та інші) не сприяє покращенню інвестиційного клімату у державі. Вважаємо, що є потреба централізації повноважень щодо інвестиційної діяльності на національному рівні в єдиному державному органі, з одночасним розвитком територіальних департаментів на рівні обласних держадміністрацій (діяльність щодо регіональної інвестиційної політики). Це сприятиме консолідованій політиці центральних і регіональних органів публічної влади щодо залучення інвестицій в економіку України, що дасть змогу покращити конкурентноздатність вітчизняних підприємств і підвищити добробут громадян.

Висновки і пропозиції.

У статті досліджується структура капітальних інвестицій в економіку України за джерелами їх надходження. Здійснений аналіз обсягів капітальних інвестицій у розрізі регіонів країни (Дніпропетровська, Запорізька, Львівська, Одеська, Харківська області) та їх динаміки за останні роки дав змогу визначити основні

тенденції залучення капітальних інвестицій за видами економічної діяльності у розрізі регіонів України.

Виокремлені існуючі проблеми організаційного механізму державного управління і державної політики сприяння залученню інвестицій. Запропоновані напрями покращення державної політики у сфері залучення капітальних інвестицій.

Список використаної літератури:

1. Архів валютних курсів: підсумки дня 31.12.2010. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/exchange/archive/2010-12-31/>
2. Архів валютних курсів: підсумки дня 31.12.2012. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/exchange/archive/2012-12-31/>
3. Архів валютних курсів: підсумки дня 31.12.2019. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/exchange/archive/2019-12-31/>
4. Віблій П.І., Лащик І.І., Хоркава Н.Б. Сучасний стан та тенденції капітальних інвестицій у Львівській області. *Глобальні та національні проблеми економіки*, 2018, випуск 22. URL.: <http://global-national.in.ua/archive/22-2018/59.pdf>
5. Драчук Ю., Сав'юк Л., Трушкіна Н. Оцінка обсягу капітальних інвестицій для інноваційного розвитку: регіональний аспект. *Науковий вісник Мукачівського державного університету*. Сер.: Економіка. 2016. Вип. 1. С. 216–224.
6. Капітальні інвестиції за джерелами фінансування за 2010-2019 роки. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ibd/iokjf/iokjf_u10-13_bez.htm
7. Лубенченко О., Петришина Н. Проблеми залучення капітальних інвестицій в сучасних умовах. *Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту*. Сер.: Економіка і управління. 2015. Вип. 32. С. 279–287.
8. Методологічні пояснення. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2014/ioz/metod_ioz.htm
9. Олешко Т.І., Козел А.М. Особливості залучення іноземних інвестицій в економіку України. *Ефективна економіка*, 2019, №4. URL.: http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/4_2019/6.pdf
10. Сімків Л.Є. Стан інвестиційної активності і в регіонах України. *Економіка і суспільство*, 2016, випуск 2. URL.: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/2_ukr/77.pdf
11. Фатюха Н.Г., Маркін Є.Є. Аналіз руху прямих іноземних інвестицій (акціонерного

- капіталу) в Україні. *Ефективна економіка*, 2019, №10. URL.: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/10_2019/68.pdf
12. Циток Р.П. Структура капітальних інвестицій в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*, 2017, №13. С. 65-68.
13. Чернишев В.Г., Окара Д.В., Ковальова І.Л. Аналіз стану капітальних інвестицій в економіку регіонів України. *Ефективна економіка*, 2020, №1. URL.: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/1_2020/68.pdf
-

Pokataiev P., Berezhanska L. Analysis of modern state investment policy at the regional level

The ambiguous economic and political situation in Ukraine causes instability of investment processes both inside the country and abroad. External and internal factors (globalization processes, war conflict in the south and east of the country, quarantine measures, corruption scandals, uneven regional development and many other factors) require an adequate response from the state and flexible investment policy.

The article examines the structure of capital investments in the economy of Ukraine by sources of their income. The analysis of capital investments by regions of the country (Dnipropetrovsk, Zaporizhia, Lviv, Odessa, Kharkiv regions) and their dynamics in recent years has identified the main trends in attracting capital investment by type of economic activity in these regions, in particular

– growth of capital investments in 1) public administration and defense; compulsory social insurance; 2) wholesale and retail trade; repair of motor vehicles and motorcycles; 3) art, sports, entertainment and recreation; 4) transport, warehousing, postal and courier activities (in the Odessa region there is a quantitative increase in investment, but a decrease in their share to the total in the region);

– reduction of capital investments in agriculture, forestry and fisheries (in Lviv region there is a quantitative increase in investments, but a decrease in their share to the total in the region);

– increase in capital investments in education, health care and social assistance (except for Odessa region).

The analysis revealed patterns only for capital investments in some economic activities. There are significant differences in the structure of capital investment by region of the country.

The activities of a significant number of state bodies, whose powers include the promotion of investment activities, and therefore that exercise or have influenced the formation of investment policy does not contribute to improving the investment climate in the country. We believe that there is a need to centralize the powers of investment activities at the national level in a single state body, with the simultaneous development of territorial departments at the level of regional state administrations (activities on regional investment policy). This will contribute to the consolidated policy of central and regional public authorities to attract investment into Ukraine's economy, which will improve the competitiveness of domestic enterprises and increase the welfare of citizens.

Key words: *state policy, state regulation, investments, capital investments, mechanism of public administration, Ukraine.*

УДК 332.2.021.8:502.1(477)(045)
DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.29>

В. А. Боклаг

доктор наук з державного управління, доцент,
Класичний приватний університет

ЕКОЛОГІЧНІ НАСЛІДКИ РЕФОРМУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Обґрунтовано доцільність запровадження заходів в ході регулювання земельних відносин на засадах сталого розвитку, які дадуть можливість усунути прояви природо-руйнівного та еколого-деструктивного використання земельних ресурсів, оскільки сталий розвиток передбачає дотримання балансу між домінантами соціально-економічного піднесення та вимогами збереження навколишнього природного середовища. Зважаючи, що надмірне антропогенне навантаження на земельні ресурси призвело до надмірного забруднення ґрунтового покриву внаслідок застосування мінеральних добрив і хімічних засобів захисту сільськогосподарських культур, виникає необхідність формування системи регулювання земельних відносин на основі сучасного науково-обґрунтованого концепту їх розвитку, який враховуватиме зміни в адміністративно-територіальному устрої, наслідки децентралізації системи управління земельними ресурсами.

Відмічено, що надмірна розораність території, безгосподарність, безвідповідальність щодо використання продуктивних угідь призвели до порушення екологічно збалансованого співвідношення сільськогосподарських угідь, лісів та водойм, що негативно вплинуло на стійкість агроландшафтів і зумовило значне техногенне навантаження на екологічну сферу. Такі наслідки негативного впливу на природне середовище потребують контролю за дотриманням науково обґрунтованих норм і правил у процесі землекористування. Визначено альтернативи використання деградованих та малопродуктивних сільськогосподарських земель, серед яких перепрофілювання рослинницької галузі на інші види невиснажливої, екологічно обґрунтованої землеробської діяльності, а також запровадження заходів, що мають відновлювальний характер та спрямовані на підтримання їхніх ґрунтоохоронних, водоохоронних, кліматорегулювальних та біоохоронних функцій.

Ключові слова: екологічні наслідки, земельні відносини, земельна політика, використання та охорона земель, управління земельними ресурсами, децентралізація, землі сільськогосподарського призначення.

Постановка проблеми. Екологічна ситуація в Україні залишається вкрай складною, навантаження на довкілля зростає. Забруднення і виснаження природних ресурсів продовжують загрожувати здоров'ю населення, екологічній безпеці та економічній стабільності держави. Недостатньо уваги приділяється охороні земельних ресурсів, скорочуються площі зелених насаджень у населених пунктах, не вживаються належні заходи щодо забезпечення науково обґрунтованого відтворення і невиснажливого використання тваринного світу, нераціонально використовуються водні ресурси, тривають їх забруднення та виснаження.

Наслідки невдалої реалізації земельної реформи та інтенсивне антропогенне навантаження на земельні ресурси призвели до низки еколого-економічних проблем процесу сільськогосподарського землекористування. Безсистемність перерозподілу та використання земель у сільському господарстві з кожним роком погіршує якісні показники ґрунтового покриву та знижує економічну ефективність сільськогосподарських угідь. Варто погодитись з одностайною думкою провідних вчених, що нинішні методи використання земель сільськогосподарського призначення не зможуть забезпечити збалансоване землекористування без використання науково обґрунтованих методів реформування та використання земельних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми земельних відносин під час проведення земельної реформи розкривали у своїх працях такі вчені, як В.П. Галушко, Б.М. Данилишин, Д.С. Добряк, А.Г. Мартин, Л.Я. Новаковський, М.Г. Ступень, А.М. Третяк, М.М. Федоров та ін. Дослідженню проблем землекористування з урахуванням еколого-економічних критеріїв присвячено праці вітчизняних вчених І.К. Бистрякова, Д.І. Бабміндри, В.М. Будзяка, Г.Д. Гуцуляка, Й.М. Дороша, Т.О. Євсюкова, О.І. Коваліва, А.М. Шворака, О.І. Шкуратова та ін. Визначаючи внесок науковців і практиків у розвиток земельних відносин, необхідно визнати відсутність системи раціонального сільськогосподарського землекористування. Оскільки подальша трансформація земельних ресурсів буде проходити крізь призму ринкових відносин, забезпечення екологічних пріоритетів при використанні продуктивних земель залишається одним із актуальних завдань сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Земельна реформа в Україні привела до значних зрушень в системі землекористувань та сприяла диверсифікації організаційно-правових форм господарського освоєння земельно-ресурсного потенціалу, а використання земельних активів зводиться до максимізації економічного ефекту, що інколи стає причиною нехтування екологічних та соціальних пріоритетів при залученні земельних ресурсів у відтворювальний процес. Тому виникла необхідність у формуванні механізмів регулювання земельних відносин на засадах сталого розвитку, які дадуть можливість усунути прояви природо-руйнівного та еколого-деструктивного використання земельних ресурсів, оскільки сталий розвиток передбачає дотримання балансу між домінантами соціально-економічного піднесення та вимогами збереження навколишнього природного середовища.

За даними Держземагенства в Україні для господарського використання залучено понад 92 відсотки території. Надзвичайно високим є рівень розораності території і становить понад 54 відсотки (у розвинутих країнах Європи – не перевищує 35 відсотків). Фактична лісистість

території України становить лише 16 відсотків, що недостатньо для забезпечення екологічної рівноваги (середній показник європейських країн – 25-30 відсотків). Крім того, в Україні нараховується понад 1,1 млн. гектарів деградованих, малопродуктивних та техногенно забруднених земель, які підлягають консервації, 143,4 тис. гектарів порушених земель, які потребують рекультивативної, та 315,6 тис. гектарів малопродуктивних угідь, які потребують поліпшення [4].

Надмірна розораність земель, у тому числі на схилах, призвела до порушення екологічно збалансованого співвідношення сільськогосподарських угідь, лісів та водойм, що негативно вплинуло на стійкість агроландшафтів і зумовило значне техногенне навантаження на екологічну сферу. За таких умов особливої актуальності набуває врегулювання відносин та координація дій стосовно визначення траєкторії поглиблення земельної реформи, впровадження перспективних напрямів інституціоналізації земельних відносин, вдосконалення їх економіко-організаційного та фінансового забезпечення [2]. Отже, наразі пріоритетним є формування системи регулювання земельних відносин на основі сучасного науково-обґрунтованого концепту їх розвитку, який враховуватиме зміни в адміністративно-територіальному устрої, наслідки децентралізації системи управління земельними ресурсами, урізноманітнення форм капіталізації земельних активів, роль екологізації земельно-ресурсної сфери та розвиток ринку земель.

Відсутність еколого-економічного обґрунтування перерозподілу земельних ресурсів призвела до подрібнення сільськогосподарських полів, у результаті чого 6,9 млн. громадян (46,4 відсотка сільського населення) набули право на земельну частку (пай), а 27 млн. гектарів сільськогосподарських земель передано у приватну власність, і, як наслідок, неефективного використання значної кількості розпайованих земельних ділянок.

За відсутності заборони щодо вільного обігу земель сільськогосподарського призначення на сьогодні не здійснюються заходи з консолідації земель, а процеси

урбанізації призводять до подальшого подрібнення земельних ділянок та необґрунтованої зміни їх цільового призначення. Концентрація земель сільськогосподарського призначення в орендарів призведе до виснаження найближчим часом значної частини найбільш родючих земель, переданих в оренду.

Безвідповідальність та безгосподарська діяльність по відношенню до використання продуктивних земель спричинена відсутністю Закону України "Про охорону родючості ґрунтів", яким повинні бути визначені дієві механізми здійснення контролю за якістю ґрунтів, що використовуються, та заходів щодо збереження їх родючості, виникла негативна тенденція втрати гумусу. Так, за останні 20 років у середньому по Україні вміст гумусу зменшився на 0,22 відсотка в абсолютних величинах, що є значним відхиленням, оскільки для його збільшення в ґрунті на 0,1 відсотка в природних умовах необхідно 25—30 років. Під час передачі земельних ділянок в оренду на довгостроковий період втрачаються будь-які можливості здійснення контролю за недобросовісними орендарями, що призводить до втрати цінності вітчизняних чорноземів.

Порушення науково обґрунтованих норм і правил у процесі землекористування стало причиною значної кількості деградаційних процесів земель сільськогосподарського призначення. До найпоширеніших процесів деградації сьогодні належить підкислення ґрунтів та поступове зниження їх родючості. Така ситуація в майбутньому призведе до зниження показників урожайності та погіршення якості сільськогосподарської продукції, зумовленої підвищенням вмістом нітратів [7].

Надмірне антропогенне навантаження на земельні ресурси призвело до надмірного забруднення ґрунтового покриву внаслідок застосування мінеральних добрив і хімічних засобів захисту сільськогосподарських культур. Масштаб забруднень є доволі значним, зокрема на територіях, де були порушені агротехнічні вимоги щодо застосування отрутохімікатів, добрив і засобів захисту рослин. Використання та обсяги внесення хімічних

добрив у сільському господарстві потребує додаткового контролю для забезпечення збалансованого ведення систем землеробства [5]. В іншому випадку необґрунтоване використання засобів хімічного виробництва спричинить забруднення ґрунтового покриву, докільля і в першу чергу – продукції сільськогосподарського виробництва.

Збільшення обсягів сільськогосподарського виробництва завдяки використанню засобів хімізації, проведенню меліоративних робіт, інтенсифікації агротехнологій, розширенню комплексної механізації обробітку культур призвело до появи низки нових проблем: засолення, закислення, переущільнення та підтоплення ґрунтів; посилення водної та вітрової ерозії; накопичення в ґрунтах та прилеглих водоймах хімікатів, порушення функціонування природних екосистем, скорочення біорізноманіття.

Наукові дослідження ННЦ «Інститут ґрунтознавства та агрохімії ім. О.Н. Соколовського НААН» показали результати [9], відповідно до яких найпоширеніші та одночасно найнебезпечнішими деградаційними процесами земель сільськогосподарського призначення є водна і вітрова ерозія, підкислення ґрунтів та забруднення ґрунтів.

Стан ґрунтового покриву у великій мірі залежить від здійснення заходів з охорони земель, які складаються з правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [3]. Але нині в системі земельних відносин основна увага зосереджена на технічно простих роботах, таких як видача державних актів, а роботи, які стосуються збереження та відновлення родючості ґрунтів, виконуються в дуже малих обсягах.

Актуальність питання реалізації державної земельної політики, її ефективності, професійності, належного управління земельними ресурсами зумовлено також здійсненням в процесі децентралізації передачі земель державної власності до комунальної, а відтак зміни розпорядника цими землями з державних виконавчих органів влади на органи місцевого самоврядування. Виконання завдань земельної політики передбачає провадження органами державної влади та органами місцевого самоврядування діяльності у сфері земельних відносин, спрямованої на раціональне використання та охорону землі, забезпечення продовольчої безпеки країни і створення екологічно безпечних умов для провадження господарської діяльності та проживання громадян.

На сьогодні в Україні виникла нагальна потреба запровадження комплексних підходів до визначення та узгодження цілей і пріоритетів під час управління землями сільськогосподарського призначення та побудови технологічного ланцюга здійснення взаємопов'язаних заходів для запровадження процесів формування та реалізації політики у відповідній галузі. В цьому руслі слід обґрунтувати рішення щодо оптимального використання та охорони земель, зокрема деградованих та малопродуктивних, враховуючи та ранжуючи пріоритетність соціальних, економічних, демографічних, культурних та інших проблем окремих територій.

Пошуку найбільш оптимального в екологічному та економічному розумінні варіанта землекористування присвячено багато праць вітчизняних вчених. Погляди на цю проблему об'єднує думка про недоцільність інтенсивного використання деградованих та малопродуктивних земель, оскільки вони не забезпечують необхідного рівня врожайності сільськогосподарських культур та потребують суттєвих матеріальних і трудових затрат на вирощування цієї продукції.

Альтернативи використання деградованих та малопродуктивних сільськогосподарських земель сформовано, ґрунтуючись на твердженні про те, що агроландшафт являє собою виробниче, природне та суспільно-культурне середо-

вище. Звідси випливає, що використання деградованих та малопродуктивних сільськогосподарських земель має створювати умови для багатофункціонального розвитку агроландшафтів, зокрема виконання ними ресурсної, екологічної, естетичної, освітньої та інших функцій [1].

Залучення деградованих та малопродуктивних сільськогосподарських земель до виробничого напрямку використання передбачає перепрофілювання рослинницької галузі на інші види невиснажливої, екологічно обґрунтованої землеробської діяльності. Освоєння нових видів виробництва дасть можливість, з одного боку, ефективніше використовувати наявні ресурси, знизити рівень ризику виробничої діяльності, підвищити конкурентоспроможність підприємства, а з іншого — сприятиме підвищенню екологічної безпеки виробництва, зменшивши антропогенний вплив господарської діяльності на земельні ресурси. Тобто йдеться про зміну існуючого виробничого напрямку господарювання через його перепрофілювання на вирощування нових сільськогосподарських культур, однорічні та багаторічні трави, енергетичні культури, лікарські рослини, малопоширені й декоративні, плодові, ягідні та горіхоплідні культури тощо.

Зважаючи, що напрями земельної політики щодо використання та охорони земель сільськогосподарського призначення мають відновлювальний характер щодо деградованих та малопродуктивних угідь, доцільним є запровадження природоохоронних заходів, спрямованих на розвиток процесів природного відновлення цих земель та екосистем у цілому, на підтримання їхніх ґрунтоохоронних, водоохоронних, кліматорегулювальних та біоохоронних функцій. Таким чином, зі сторони органів влади, вважаємо за необхідне заборонити будь-яку діяльність, що порушує природний перебіг процесів в агроландшафтах та може негативно вплинути на стан земельних ресурсів. Заготівля сіна, випасання худоби та деякі види рекреаційної діяльності, збирання лікарських та інших цінних рослин, мисливство, рибальство можуть здійснюватися лише за умови, що така діяльність не

суперечитиме вимогам охорони усіх складових ландшафту.

Висновки і пропозиції. На разі країна переживає активну фазу трансформаційних процесів у земельних відносинах, однак тривалий період земельного реформування так і не забезпечив екологічно-збалансовану систему землекористування. Незавершений процес реформи не сприяє подальшій практиці інтенсивного землеробства без внесення науково обґрунтованої кількості добрив та чергування сільськогосподарських культур. Можна зазначити, що сучасні методи землекористування призводять до екологічної незбалансованості земельного фонду, з огляду на те, спостерігається низький рівень здійснення заходів з охорони земель, що є однією з причин зниження родючості ґрунтів. Екологічна ситуація у сфері земельних відносин, землекористування, землеустрою та охорони земель залишається складною і потребує невідкладних заходів з її поліпшення. Надмірна розораність, негативний баланс поживних речовин, недостатнє використання органічних речовин, загальна забрудненість ґрунтів можуть спричинити повну втрату потенціалу родючого шару.

Список використаної літератури:

- Грещук Г.І. Аналіз еколого-економічних характеристик використання земель сільськогосподарського призначення в Україні. *Збалансоване природокористування*. 2017. №4. С. 109-115.
- Добряк Д.С. Консервація деградованих, мало продуктивних і техногенно забруднених земель та їх вплив на агроландшафти / Д.С. Добряк, Н.В. Кузін // *Збалансоване природокористування*. 2015. № 4. С. 5–9.
- Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 № 962-IV [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15/>
- Землекористування: еколого-економічні проблеми, конфлікти, планування: навч. посіб. / За заг. ред. І. П. Соловій. Львів: Афіша, 2005. 400 с.
- Лісовал А.П. Системи використання добрив: [монографія] / А.П. Лісовал, В.М. Макаренко, С.М. Кравченко. К.: Вид. АПК, 2002. 350 с.
- Національна доповідь щодо завершення земельної реформи / За наук. ред. Л.Я. Новаковського. К.: Аграр. наука, 2015. 48 с.
- Новаковський Л.Я. Консервація деградованих і малопродуктивних орних земель України / Л.Я. Новаковський, О.П. Канаш, В.О. Леонець // *Вісн. аграр. науки*. 2000. № 11. С. 54–59.
- Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2818-17/conv>.
- Рациональне використання ґрунтових ресурсів і відтворення родючості ґрунтів: організаційно-економічні, екологічні й нормативно-правові аспекти: [колективна монографія] / Нац. наук. центр «Ін-т ґрунтознавства та агрохімії ім. О.Н. Соколовського» НААН України; За ред. С.А. Балюка, А.В. Кучера. Харків: Смуґаста типографія, 2015. 426 с.

Воклаг V. ECOLOGICAL CONSEQUENCES OF LAND RELATIONS REFORM IN UKRAINE

The expediency of introducing measures in the regulation of land relations on the basis of sustainable development, which will eliminate the manifestations of destructive and ecologically destructive use of land resources, as sustainable development involves maintaining a balance between the dominants of socio-economic prosperity and environmental protection. Given that excessive anthropogenic pressure on land resources has led to excessive soil pollution due to the use of fertilizers and chemicals to protect crops, there is a need to form a system of land regulation based on a modern science-based concept of their development, which will take into account changes in administrative-territorial devices, consequences of decentralization of land management system.

It is noted that excessive plowing of the territory, mismanagement, irresponsibility in the use of productive lands have led to a violation of the ecologically balanced ratio of agricultural lands, forests and reservoirs, which negatively affected the sustainability of agricultural landscapes and caused significant man-made load on the ecological sphere. Such consequences of the negative impact on the natural environment require control over

the observance of scientifically substantiated norms and rules in the process of land use. Alternatives to the use of degraded and unproductive agricultural lands have been identified, including the conversion of the crop sector to other types of inexhaustible, environmentally sound agricultural activities, as well as the introduction of restorative measures aimed at maintaining their soil protection, water protection, climate protection and climate control.

Key words: *ecological consequences, land relations, land policy, land use and protection, land resources management, decentralization, agricultural lands.*

УДК 349:15.587

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.30>**Я. М. Радченко**

аспірант

Класичного приватного університету

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Статтю присвячено аналізу історико-правового розвитку законодавства про пенсійне забезпечення військовослужбовців. Споконвіку авторитет будь-якої держави та її влади залежав від потужності, міцності й чисельності військових сил. Через необхідність мати сильну армію і стимулювати залучення до її рядів нових воїнів, держава встановлювала для них певне привілейоване становище у суспільстві, а у деяких випадках також і для членів їх родин. Значення військових структур в житті суспільства і держави полягає також і у тому, що саме від них залежить національна безпека України в цілому.

В своїй статті автор навів класифікацію етапів розвитку пенсійного забезпечення військовослужбовців:

Перший етап – (1720-1912 роки) – імперський – становлення та розвиток пенсійного пенсійного забезпечення військовослужбовців період Російської імперії.

Другий етап – (1919-1990 роки) – радянський – скасування законодавства Російської імперії та формування радянської моделі пенсійного забезпечення військовослужбовців.

Третій етап – (1991-2014) – пострадянський – формування, розвиток та удосконалення пенсійного забезпечення військовослужбовців в роки незалежності України.

Протягом усього періоду незалежності України пенсійне законодавство неодноразово реформувалось та зазнало величезних змін, що суттєво вплинуло на умови пенсійного забезпечення, які стали більш суворими, для більшості громадян незалежно від їхнього правового статусу.

В Україні становлення та розвиток нової пенсійної системи військовослужбовців розпочалося весною 1919 року, адже саме в цей період була утворена Українська Радянська Соціалістична Республіка (УРСР), яка входила до складу Радянського Союзу. На сьогодні сучасний стан пенсійного забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей в Україні характеризується складним перехідним періодом, оскільки при прийнятті нових законів й надалі виникає багато проблемних питань стосовно призначення, виплати та перерахунку пенсій.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, авторитет держави, класифікація етапів розвитку, національна безпека України, військова структура.

Постановка проблеми. Проблема всебічного забезпечення осіб, які виконують обов'язки військової служби, виникла разом із появою цієї соціальної групи у загальній системі суспільного життя майже одночасно із історично обумовленим розподілом праці. Протягом століть у суспільстві формувалося ставлення до озброєних людей, збройних формувань, відносини між ними і державою та суспільством.

Розвивалася система комплектування, утримання, всебічного забезпечення війська, створювалися ціннісні мотива-

ції для осіб, які виконують специфічні обов'язки військової служби, пов'язані з постійним ризиком для життя. Усе це накопичувалося у суспільній свідомості, психології, традиціях, закріплювалося у різноманітних нормативно-правових актах, які регламентували військову справу як специфічну, соціально-необхідну та небезпечну сферу людської діяльності, визначали особливе місце військових людей у суспільстві та визначали особливе ставлення до них держави. Армія завжди відіграла важливу роль у функціонуванні перших державних утворень.

Мета статті - охарактеризувати особливості історико-правового розвитку

законодавства про пенсійне забезпечення військовослужбовців.

Виклад основного матеріалу. Історико-правовий розвиток законодавства про пенсійне забезпечення військовослужбовців аналізувався в працях Михайлової І.Ю., Надієнко О.І., Якімова Л.П., Сироти І.М., Мелешко О.В. та ін.

Пенсійне забезпечення військовослужбовців вперше було офіційно нормативно закріплене за часів правління Петра I Олексійовича. Зокрема, 17 січня 1720 року було затверджено Морський статут, де передбачалося пенсійне забезпечення звільнених морських офіцерів у зв'язку з інвалідністю, а також довічні пенсії морським офіцерам, які прослужили 25 і більше років. Тобто можна говорити про такі види пенсії, як по інвалідності і за вислугою років. Причому щодо другого виду пенсії, то чітко визначеного пенсійного віку не було встановлено, норми Статуту дозволяли призначити забезпечення практично в будь-якому віці в разі нездатності до виконання військових обов'язків.

Положеннями Статуту було передбачене й пенсійне забезпечення вдів і сиріт в разі смерті їхніх годувальників, що проходили військово-морську службу, окремо передбачались пенсії й дітям.

Подальший розвиток пенсійного забезпечення продовжився за часів правління Катерини II. Її указами від 26 лютого і 7 червня 1764 року і від 24 серпня 1765 року пенсійне забезпечення було поширено на осіб, які залишили державну службу за вислугою років.

Під час правління Олександра I Павловича, а саме для вирішення питання про пенсії була утворена спеціальна комісія. Результатом її роботи стало видання Указу від 21 травня 1803 року, який визначав: офіцери, які прослужили «беспорочно» (тобто, чесно та бездоганно) 20 років, отримували інвалідну допомогу, 30 років – половину платні залежно від чину, а 40 років – повну платню у вигляді пенсії. При цьому, для осіб, які стали непридатними до служби через отримані в боях поранення, надавалась допомога незалежно від вислуги.

Важлива подія того часу щодо пенсійного забезпечення військовослужбовців

відбулась 6 грудня 1827 року, коли імператор Микола I скріпив своїм підписом перший в країні Пенсійний статут, який об'єднав усі пенсійні законоположення, що існували з петровських часів, і визначив подальший розвиток пенсійного законодавства. Вибудувана Миколою I система пенсійного забезпечення вояків проіснувала без особливих змін майже 50 років і вважалася зразком для наслідування.

Статут передбачав дві основні умови призначення державних пенсій: вислуга років і бездоганна служба. Виплата пенсії припинялася у випадках: 1) повернення знову на дійсну службу; 2) прийняття посади або вступ на службу за кордоном без згоди уряду; 3) постригу в чернецтво; 4) перебування за кордоном більше дозволеного терміну.

Варто зазначити, що Статут про пенсії 1827 року проіснував в незмінному вигляді 31 рік. У 1858 році указом імператора Олександра II в нього були внесені зміни в оклади воїнам, нагородженим орденами Святого Георгія 4-го ступеня, Святого Володимира 4-го ступеня, золотою зброєю.

Основні положення другого статуту про пенсії залишалися дійсними аж до 1912 року. Новий Статут про пенсії та одноразові допомоги чинам військового відомства був затверджений царським указом від 23 червня 1912 року і оголошений в Наказі по військовому відомству від 31 липня 1912 року № 400. Саме він усунув найбільш істотні недоліки Статуту 1827 року встановивши «щорічне збільшення розмірів пенсій» – за вислугу 25 років пропонувалося 50% окладів, за кожний рік, вислуги понад 25 років, розмір пенсії збільшувався на 3%. Повна пенсія за вислугу 35 років встановлювалася в розмірі 80% окладів.

Однак Статут про пенсії 1912 року діяв зовсім недовго, оскільки в зв'язку з політичними подіями 1917 року все законодавство Російської імперії було скасовано.

Як стверджує І. Ю. Михайлова розвиток пенсійного забезпечення в Україні у період становлення радянської влади ознаменувався формуванням абсолютно нової пенсійної системи. І дійсно, пенсійне забезпечення червоноармійців та членів їх

родин належало до пріоритетних напрямів діяльності радянських органів соціального забезпечення.

У 1921 році був проголошений курс на нову економічну політику, оскільки економічний стан країни був у кризовому становищі, що безумовно вплинуло і на пенсійне забезпечення військовослужбовців Червоної армії та членів їх сімей.

Важливо зазначити, що починаючи з 1924 року, зміст нормативно-правових актів стосовно пенсійного забезпечення суттєво не відрізнявся від актів прийнятих в РСРФР, що перш за все, було пов'язано з підпорядкуванням України радянській Росії. А після того, як в 1924 році була прийнята перша Конституція СРСР та утворені загальносоюзні органи, подальше законодавство, зокрема і те, яке стосувалось пенсійного забезпечення, розвивалась вже не як республіканське, а як загальносоюзне.

І 19 березня 1926 року Постановою ЦВК і РНК СРСР було затверджено положення «Про державне забезпечення кадрового начальницького складу робіничо-селянської Червоної армії» згідно з яким пенсійне забезпечення кадрового начальницького складу було виділено із загальної системи соціального забезпечення населення.

Окремо варто зазначити, що в перші роки радянської влади, остання опікувалась тільки соціальним загалом та пенсійним забезпеченням зокрема, червоноармійців. Натомість, соціальний захист білогвардійців був не просто відсутній, а заборонений. Тобто, білогвардійці позбавлялись не те що спеціального соціального захисту, а навіть загального. Тут варто зазначити, що такий підхід стосувався не тільки військових, але і інші соціальні верстви населення.

Перед початком Другої світової війни 1941-1945 років були прийняті нові постанови про пенсійне забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей.

Постановою РНК СРСР від 5 червня 1941 року № 1474 «Про пенсії та допомогу особам вищого, старшого і середнього начальницького складу, особам молодшого начальницького складу, особам молодшого начальницького складу

надстрокової служби, спеціалістам рядового складу надстрокової служби та їх сім'ям» передбачалися пенсії за вислугу років і по інвалідності, а сім'ям – у зв'язку з втратою годувальника пенсію і допомогу.

Пенсії та допомоги сім'ям померлих, загиблих або зниклих безвісти офіцерів і солдатів визначалися залежно від кількості працевдатних в сім'ї, причини смерті військовослужбовця і розмірів його колишнього грошового утримання.

Але не дивлячись на те, що в період Другої світової війни та післявоєнний період, соціальне забезпечення військовослужбовців загалом, та пенсійне забезпечення зокрема, ставилось в пріоритетні напрямки, їхнє матеріальне становище та членів їх сімей було на дуже низькому рівні.

Оскільки заходи радянської держави, спрямовані на матеріально-побутове забезпечення як в роки війни, та і в післявоєнний період були недостатніми, деякі особи з інвалідністю внаслідок Другої світової війни змушені були задля матеріальної підтримки себе і своїх родин займатися діяльністю, яка не зовсім вкладалася в рамки радянського законодавства.

У 1956 році в Радянському Союзі відбулась масштабна пенсійна реформа, на основі якої, 14 липня цього ж року був прийнятий Закон СРСР «Про державні пенсії». Цей закон сприяв впорядкуванню норм пенсійного законодавства та введення єдиних правил та умов для призначення та обчислення пенсій різним категоріям радянських громадян, в тому числі і військовослужбовцям.

Одним з таких кроків став новий порядок нарахування пенсій військовослужбовцям та їх родинам, прийнятий 27 липня 1959 року Постановою Ради Міністрів СРСР № 876 «Про пенсії генералам, адміралам, офіцерам, військовослужбовцям рядового, сержантського і старшинського складу надстрокової служби Радянської армії і військово-морського флоту, Комітету державної безпеки при Раді міністрів СРСР і військ Міністерства внутрішніх справ СРСР, а також їх родинам».

Зазначеною постановою було передбачено, що «кошти, вивільнені у зв'язку

з упорядкуванням пенсійного забезпечення військовослужбовців та їх сімей, будуть направлені на будівництво дитячих садків і ясел, шкіл, шкіл-інтернатів та лікарень». Однак, з її прийняттям, а також у зв'язку з масовими скороченнями Збройних Сил престиж військової служби в Радянському Союзі почав падати.

Надалі ситуація соціально-економічної захищеності військовослужбовців лише погіршувалась, адже всесоюзна криза, що охопила всі сфери суспільного життя, призвела до різкого погіршення матеріальних умов військових.

Для зняття соціальної напруги в армійському середовищі, 31 березня 1989 року Рада Міністрів СРСР прийняла спеціальну постанову № 268 «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, які не мають повної вислуги років, які звільняються з Радянської Армії і Воєнно-Морського Флоту».

Окрім того, 28 квітня 1990 року був прийнятий закон СРСР «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців», який визначав умови, норми та порядок пенсійного забезпечення військовослужбовців Збройних сил СРСР, військ і органів Комітету державної безпеки СРСР, внутрішніх військ, залізничних військ і інших військових формувань, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та їхніх сімей.

9 липня 1991 року Верховна Рада СРСР прийняла Закон «Про особливі гарантії зайнятості та соціальної підтримки військовослужбовців, звільнених зі служби без права на пенсію». Відповідно до якого військовослужбовці, звільнені зі служби без права на пенсію мали переважне право на працевлаштування.

Цей історичний етап є показовим та дає можливість побачити, що хоча в основі радянської міфології державотворення і стояла армія, і її чесельність була чи не найбільшою у світі, соціальний захист рядових військовослужбовців був не високий.

В грудні 1991 року Радянська держава розпалась. Причини такого явища були очевидними, адже союз п'ятнадцяти республік міг залишатися міцним та непохит-

ним лише у разі розвитку високоефективної економіки.

І вже 9 квітня 1992 року був прийнятий Закон України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ», який є чинним й досі та врегульовує пенсійне забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей, однак Законом України «Про внесення змін до деяких законів України з питань пенсійного забезпечення та соціального захисту військовослужбовців» від 04 квітня 2006 року були внесені зміни і назва цього нормативно-правового акту була викладена в новій редакції – «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

Висновок. Отже, враховуючи усе вищевикладене, можна стверджувати, що пенсійне забезпечення військовослужбовців завжди відрізнялось від пенсійного забезпечення цивільних громадян. У перші десятиліття радянською владою застосовувалась спеціальна дискримінація щодо білогвардіців, які були позбавлені соціального захисту, на противагу соціальному захисту червоноармійців, яке закріплювалось окремими спеціальними нормами. Радянське післявоєнне законодавство у сфері соціального захисту військовослужбовців хоча і передбачало низку привілеїв (вислуга років, соціальні пільги тощо), проте розмір соціального та пенсійного забезпечення були недостатніми і після виходу військовослужбовців у відставку, вони змушені були продовжувати працювати в цивільній сфері.

Список використаної літератури:

1. Мальований М. Історичний розвиток системи пенсійного забезпечення в світі. Економіка АПК. 2005. № 3. С. 31-36.
2. Надієнко О.І. Історико-правовий досвід пенсійного забезпечення в Україні (дореволюційний період). Вісник Запорізького юридичного інституту ДДУВС. 2009. № 2. С. 56-66.
3. Якимова Л.П. Еволюція пенсійної системи України. Актуальні проблеми розвитку економіки регіону : науковий збірник Івано-Франківського Прикар-

- патського національного університету. 2010. Вип. 6. Т. 2. С. 37-46.
4. Сирота І. М. Право пенсійного забезпечення в Україні: Курс лекцій. – К., 1998.
5. Мелешко О.В. Історіографія виникнення

сучасної системи пенсійного забезпечення як виду соціального захисту населення / О. В. Мелешко // Вісник СНАУ. Серія «Економіка та менеджмент». – 2008. – Вип. 12/1(33). – С. 115–120.

Radchenko Ya. Historical and legal development of legislation on pension provision for military person

The article is devoted to the analysis of historical and legal development of the legislation on pension provision of military person. From time immemorial, the authority of any state and its power depended on the power, strength and number of military forces. Due to the need to have a strong army and encourage the involvement of new soldiers in its ranks, the state established for them a certain privileged position in society, and in some cases also for members of their families. The importance of military structures in the life of society and the state also lies in the fact that the national security of Ukraine as a whole depends on them.

In his article, the author classified the development stages of pensions for military person:

The first stage - (1720-1912) - imperial - the formation and development of pension pensions for servicemen during the Russian Empire.

The second stage - (1919-1990) - Soviet - the abolition of the legislation of the Russian Empire and the formation of the Soviet model of pension provision for servicemen.

The third stage - (1991-2014) - post-Soviet - the formation, development and improvement of pensions for servicemen during the years of independence of Ukraine.

Throughout the period of Ukraine's independence, pension legislation has been repeatedly reformed and undergone major changes, which have significantly affected the pension conditions, which have become more stringent, for most citizens, regardless of their legal status.

In Ukraine, the formation and development of a new pension system for servicemen began in the spring of 1919, because it was during this period that the Ukrainian Soviet Socialist Republic (USSR) was formed, which was part of the Soviet Union. Today, the current state of pensions for servicemen and members of their families in Ukraine is characterized by a difficult transition period, as the adoption of new laws continues to raise many problematic issues regarding the appointment, payment and recalculation of pensions.

Key words: *pension provision, authority of the state, classification of development stage, national security, military structure.*

УДК 351.9: 336.17

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.31>

А. О. Лебедєв

аспірант

Класичного приватного університету

НАУКОВИЙ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ ГЕНЕТИЧНОГО МОНІТОРИНГУ В УКРАЇНІ

Результати проведення генетичного моніторингу є важливими для збереження національної безпеки, оскільки, окрім виявлення хворих та визначення частоти генетично зумовленої патології, такий моніторинг має ще одне невід'ємне завдання, яке полягає в оцінці стану генофонду населення, в тому числі визначенні спрямованості перебігу генетико-демографічних процесів. Автор відзначає, що важливість зазначеного аспекту зумовлена тим, що суттєвий прогрес у багатьох галузях медицини знизив тиск природного відбору в людських популяціях і його основними факторами стали інфертильність та репродуктивні втрати.

Зазначається, що науковий підхід до формування моделі генетичного моніторингу, суть якої полягає в здійсненні профілактичних заходів та охороні репродуктивного здоров'я, вчасній діагностиці та корекції аномалій розвитку людини з метою зниження рівня смертності та інвалідності дітей, що приведе до збереження трудового потенціалу населення та зменшення соціального тягаря на бюджет за рахунок зниження захворюваності та інвалідності.

Запровадження генетичного моніторингу вимагає організації окремої ланки у структурі системи охорони здоров'я та ресурсів на її підтримку. Проте правильно організований моніторинг дає можливість компенсувати витрати шляхом зменшення числа інвалідів з дитинства, що в загальнодержавному масштабі може дати державі економічний зиск.

На сьогодні, на жаль, відсутні єдині підходи до економічного обґрунтування ефективності моніторингу в державі у будь-якій сфері. При аналізі результатів наукових здобутків, присвячених дослідженню ефективності різних видів економічної діяльності, з'являються підстави для висновку про те, що економічна ефективність генетичного моніторингу має розраховуватись, виходячи з таких величин: обсяг коштів, виділених на проведення моніторингу; видатки на виявлення одного випадку захворювання з подальшим перерахунком на всі, що враховуються; вартість лікування та реабілітації; вартість людського життя; розрахунковий прибуток держави від трудової діяльності особи внаслідок проведеного успішного лікування чи профілактики та забезпечення її соціальної і трудової адаптації.

Ключові слова: Генетичний моніторинг, національна безпека, генофонд населення, генетико-демографічні процеси, науковий підхід.

Постановка проблеми. Незадовільний стан здоров'я і скорочення кількості населення на сьогодні є перешкодою майбутньому України, але цей факт ще недостатньо усвідомлюється владними структурами, що відображається в недостатньому розумінні міжгалузевого характеру проблеми збереження здоров'я населення, поверхневій увазі до первинної профілактики захворювань, обмеженості ресурсів, що виділяються для розвитку системи охорони здоров'я, нецільовому

та неефективному використанню вже виділених ресурсів.

Незважаючи на те, що останнім часом фінансування цієї сфери дещо збільшено, відносно недофінансування системи охорони здоров'я лише зростає. При цьому науково-методичні аспекти економічного обґрунтування витрат бюджетних коштів та економічної оцінки ефективності лікувально-профілактичних заходів залишаються розробленими недостатньо. Вищезазначене утруднює якісне та результативне реформування системи охорони здоров'я в Україні.

Мета статті. Запропонувати науковий підхід до формування системи генетичного моніторингу в системі охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що розробці проблематики, пов'язаної з формалізацією основ генетичного моніторингу, присвячено чимало наукових досліджень як українських, так і зарубіжних учених, зокрема В. Ф. Москаленко, З. О. Надюк, М. Є. Поліщук, Я. Ф. Радиш, І. В. Рожкова.

Віддаючи належне авторам зазначених наукових робіт, треба сказати, що питання, які порушуються в цитованих працях, здебільшого стосуються суто медичних аспектів організації системи моніторингу (перелік патологій, діагностична **тактика** та вимоги до методів, які застосовуються, організація обліку та лікування).

Повноцінне виконання поставлених перед генетичним моніторингом (як епідеміологічною системою) завдань потребує визначення медичної та економічної ефективності його проведення. Якщо суто медичні аспекти організації моніторингу можна вважати на сьогодні вже досить розробленими, то відсутність економічних критеріїв ефективності генетичного моніторингу утруднює визначення величини ефекту від реалізації програми на державному рівні. Тому вкрай необхідною є розробка концептуальної моделі механізму реалізації генетичного моніторингу в Україні з виділенням і характеристикою його економічної складової.

Дійсно, такий підхід є достатнім та цілком обґрунтованим для вирішення прикладних питань моніторингу. Але економічне обґрунтування вибору спектру досліджуваної патології, глибини діагностики, встановлення обсягу витрачених коштів на діагностику та наступне лікування, використаних ресурсів, а отже і визначення ефективності системи моніторингу загалом не проведено.

Механізм реалізації генетичного моніторингу повинен мати замкнений характер. Наведена модель визначає структуру системи забезпечення й організації роботи та установи, залучені до проведення моніторингу; встановлює етапи власне моніторингу; виділяє компоненти аналітичної системи, яка відповідає за збір, обробку

інформації, оцінку ефективності та формування рекомендацій щодо коригування окремих частин системи забезпечення та організації.

Отримана блок-схема «механізму» не лише формує уявлення про необхідні його структурно-функціональні складові та їх взаємодію, а й дає можливість побудувати модель реалізації дії за конкретних умов. Відповідно до існуючих норм правового простору, за реалізацію кожного компонента системи забезпечення та організації відповідає окрема державна установа. Однак найголовнішою умовою цілісного функціонування системи моніторингу є чітко визначена ієрархія, налагоджена взаємодія та наступність дій [3].

На сьогодні вже достатньо чітко сформовані основні підходи до методології масової діагностики, що необхідно враховувати при формуванні головних компонентів її забезпечення. Насамперед, необхідне визначення кола патології на доклінічному етапі, спектру показників, які планується застосувати, характеру вибірки, що в переважній більшості повинна бути суцільною. Проведення первинної профілактики для всіх груп населення передбачає також і ВООЗ. Якщо вважається доцільним проведення масового обстеження формування тільки певних груп населення, то в цьому випадку необхідне наукове обґрунтування та чіткі критерії виокремлення таких контингентів.

До переліку станів, які підлягають обліку та аналізу з метою оцінки стану генофонду населення, необхідно віднести первинне безпліддя, спонтанні аборти (особливо першого триместру гестації, коли питома вага летальних мутацій (переважно геномних та хромосомних) складає понад 50 %), випадки перинатальної смерті, багатоплідні вагітності, народження дітей з уродженими вадами розвитку, співвідношення дітей при народженні за статтю, оцінку їх маси та зросту.

Відповідно до усталених норм методології скринінгового обстеження, на сьогодні вже чітко виокремлені критерії, за якими відбирають спадкові захворювання, що підлягають виявленню та обов'язковій реєстрації, методи, що можуть бути використані, обґрунтована стадійність моніто-

рингу. Тож немає необхідності зупинятися окремо на розгляді цих питань. Невід'ємною складовою процесу моніторингу є система збору та обробки інформації. Необхідність опрацювання значних обсягів вхідної інформації, які постійно зростають, зумовлює перевантаження аналітичної та управлінської ланок. А це призводить до зниження якості роботи на етапах планування, оперативного контролю та аналізу. Враховуючи те, що одним із найбільш ефективних шляхів зниження такої перевантаженості та підвищення ефективності використання трудових ресурсів є застосування інформаційно-прикладних систем обробки даних, бо саме вони мають бути обов'язковою частиною модернізації процесу моніторингу. Безумовно, їх застосування повинне базуватись на розгалуженій регіональній комп'ютерній мережі, проблеми запровадження якої раніше розглядалися. Кінцевим етапом моніторингу має стати оцінка медико-соціальної та економічної ефективності як головних критеріїв його результативності [4].

Індикатори, що відображають кінцеві результати наданої допомоги, – позитивні зміни у величині показників, які характеризують стан здоров'я населення. Важливим є ступінь задоволеності населення якістю наданої допомоги. Хоча мешканці будь-якої країни часто не задоволені якістю надання медичної допомоги, вважають, що оцінка показників у вищезгаданому алгоритмі характеризує ставлення медичних працівників до пацієнтів та дає можливість забезпечити хворому надання задовільної медичної допомоги. Разом з тим застосування такої концепції сприяє підвищенню ефективності використання ресурсів.

Медична ефективність проведення генетичного моніторингу буде полягати у зниженні рівня репродуктивних втрат та дитячої смертності, вдосконаленні діагностики, зміні структури вродженої патології серед новонароджених на користь менш інвалідизованих захворювань. Соціальну ефективність можна оцінювати за зменшенням питомої ваги генетичних хвороб у причинах та загальному рівні інвалідизації дітей. Збільшиться задоволення населення якістю медичної допомоги [5].

Щодо питання економічної ефективності, то у світі доведено, що проводити скринінгові програми серед вагітних і новонароджених у 5–10 разів дешевше, ніж довічно утримувати інвалідів. Оцінка економічної ефективності ґрунтується на тому, що завчасно проведена профілактика чи розпочате лікування допомагають досягти соціальної адаптації хворого, забезпечивши можливості до його трудової діяльності. Отже, держава разом з видатками на діагностику та лікування отримує значний економічний зиск від внеску особи у формування ВВП. Зрозуміло, що адекватна організація процесу збору, аналізу інформації, встановлення критеріїв ефективності, вимагає, як уже зазначалося, створення окремої ланки у функціональній структурі медичної галузі, яка б мала у штаті фахівців із медико-біологічної статистики та економіки охорони здоров'я.

Стосовно витрат на діагностику необхідно зазначити, що основними складовими пренатальної діагностики є ультразвукове обстеження вагітних і біохімічний скринінг, які є порівняно недорогими. Однак ці заходи мають низку своїх обмежень, що часом не дають можливості діагностувати окремі вроджені вади розвитку. При цьому їх основне завдання – якомога повно окреслити групу жінок, які мають підвищений ризик народити дитину з аномалією. Отримані на цьому етапі дані є основою для розрахунку величини ризику та подальшого поглибленого обстеження вагітної з метою підтвердження/спростування наявності патології та вирішення питання щодо подальшого збереження вагітності.

Висновок. Аналіз наукової літератури надає підстави для висновку про те, що при створенні системи моніторингу необхідно враховувати низку критеріїв, які вже достатньо викристалізувались. Треба звертати увагу на: наявність правового забезпечення діяльності; характер вибірки (масовий суцільний характер її створення або обстеження чітко встановлених груп ризику); перелік патологій, які планується враховувати; наявність доступних і достовірних методів діагностики; існування методів ефективною про-

філактики чи лікування; забезпечення підготовки персоналу; організацію медичного супроводу хворого; забезпечення системи збору та аналізу інформації; оцінку ефективності системи моніторингу з механізмом зворотного зв'язку та корекції діяльності.

Варто наголосити на тому, що нині єдиним методом, який дає змогу діагностувати всі можливі мікроделеційні генетичні синдроми в межах всього геному, є порівняльна геномна гібридизація. Вона дає можливість запідозрити генетичний дефект, вчасно виявити його та врахувати його можливі наслідки при плануванні та подальшій вагітності. Однак, враховуючи високу вартість, цю технологію треба застосовувати як метод поглибленого дослідження, для чого мають бути чіткі показання: високий ризик вад розвитку за даними ультразвукового/біохімічного скринінгу, нормальний каріотип плода, наявність аномалій розвитку за даними ультразвукового обстеження чи фетоскопії.

Питання щодо загальної вартості лікування та реабілітації хворого в нашій державі, вартості людського життя і прибутку держави від трудової діяльності особи внаслідок проведеного успішного лікування чи профілактики на сьогодні лишаяються розробленими недостатньо, що утруднює економічне обґрунтування моніторингу. За відсутності таких розрахунків важко реально оцінити необхідний обсяг бюджетних коштів, які мають бути виділені на організацію та проведення таких заходів.

Отже, відсутність науково-методологічної бази економічного обґрунтування витрат бюджетних коштів у системи охорони репродуктивного здоров'я, зокрема профілактики репродуктивних розладів, є одним із чинників, які заважають подальшій розробці цієї проблеми.

Список використаної літератури:

1. Генфонд і здоров'я населення: методологія оцінки ризику від мутагенів довкілля, напрямки профілактики генетично обумовленої патології / А. М. Сердюк, О. І. Тимченко, Н. Г. Гойда [та ін.]. – Київ : ДУ «Ін-т гігієни та мед. екології ім. О. М. Марзєєва НАМН України», 2003. – 189 с.
2. Генфонд і здоров'я: поширеність і чинники ризику виникнення щілини губи і/або піднебіння : монографія / О. І. Тимченко, Т. А. Приходько, О. В. Линчак, І. П. Кривич ; ДУ «Ін-т гігієни та мед. екології ім. О.М. Марзєєва НАМН України». – Київ : МВЦ «Медінформ», 2008. – 156 с.
3. Єлагін В. В. Наукові основи вдосконалення медико-генетичної допомоги населенню України : дис. ... д.мед.н.: 14.02.03 / В. В. Єлагін ; Національний медичний ун-т ім. О. О. Богомольця. – Київ, 2005. – 346 с.
4. Линчак О. В. Генфонд і здоров'я: спрямованість генетико-демографічних процесів в умовах депопуляції / О.В.Линчак, О.І. Тимченко. – Київ : МВЦ «Медінформ», 2011. – 265 с.
5. Микитенко Д. О. Оптимізація організаційної структури системи спостереження за генетичною патологією як запорука збереження репродуктивного здоров'я населення / Д. О. Микитенко // Україна. Здоров'я нації. – 2017. – № 1 (42). – С. 75–82

A. O. Lebediev Development of a model of genetic monitoring in Ukraine

The results of genetic monitoring are important for maintaining national security, because, in addition to identifying patients and determining the frequency of genetically determined pathology, such monitoring has another integral task, which is to assess the gene pool of the population, including determining the direction of genetic and demographic processes. The author notes that the importance of this aspect is due to the fact that significant progress in many fields of medicine has reduced the pressure of natural selection in human populations and its main factors have been infertility and reproductive losses.

It is noted that the scientific approach to the formation of a model of genetic monitoring, the essence of which is to implement preventive measures and reproductive health, timely diagnosis and correction of human developmental abnormalities to reduce mortality and disability of children, which will preserve labor potential and reduce social burden on the budget by reducing morbidity and disability.

The introduction of genetic monitoring requires the organization of a separate link in the structure of the health care system and resources to support it. However, properly

organized monitoring makes it possible to offset costs by reducing the number of children with disabilities from childhood, which can give the state an economic benefit nationwide.

Today, unfortunately, there are no uniform approaches to the economic justification of the effectiveness of monitoring in the state in any area. When analyzing the results of scientific achievements devoted to the study of the effectiveness of various economic activities, there are grounds for concluding that the economic efficiency of genetic monitoring should be calculated on the basis: the amount of funds allocated for monitoring; expenses for detection of one case of a disease with the subsequent recalculation on all considered; cost of treatment and rehabilitation; the cost of human life; the estimated profit of the state from the employment of a person as a result of successful treatment or prevention and ensuring its social and labor adaptation.

Key words: *Genetic monitoring, national security, gene pool of the population, genetic and demographic processes, scientific approach.*

УДК 351:334

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.32>**О. М. Моїсеєнко**викладач кафедри економіки та менеджменту
Приватного вищого навчального закладу «Університет сучасних знань» м. Київ

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ

У статті вирішується питання удосконалення державного управління економічним розвитком України, що враховує не лише досягнення в галузі економічних наук, а й зміни, що відбуваються в сфері державного управління. Встановлено, що процеси трансформаційних перетворень в усіх сферах соціально-економічних відносин вимагають постійного вдосконалення управлінських впливів з боку держави у бік налагодження конструктивного діалогу між органами влади, громадянським суспільством та бізнес-структурами щодо пошуку ефективних шляхів соціально-економічного розвитку держави. Визначено, що підсистема прийняття рішень має включати інституційно-правові правила розподілу повноважень; інформаційна – інституції забезпечення моніторингу відповідної політики та її ефективності; мотиваційна – правила і механізми реалізації політичних рішень. З'ясовано, що економічна система країни потребує забезпечення належного функціонування відповідних інститутів, що виконують ключові функції: прийняття рішень, інформаційну та мотиваційну. Виокремлено сфери відповідальності органів влади, бізнес-середовища та громадянського суспільства у напрямі забезпечення розвитку національної економіки. Наголошено на необхідності інституціоналізації взаємодії, що формує систему політичних, економічних та соціальних інститутів, які здатні її стабілізувати. Зазначене сприятиме зниженню рівня корупції, підвищенню ефективності взаємодії органів влади, бізнесу, громадськості, удосконаленню політичних та економічних процесів. Визначені ключові принципи такої інституціоналізації. Представлені стратегічні пріоритети зміцнення інституціональної основи політики економічного розвитку в Україні та запропонований базис організаційного механізму сприяння такому розвитку. Виділені ключові інституціональні загрози розвитку економіки України. Ідентифіковано основні умови за яких влада отримує додаткові механізми регулювання економічної ситуації, які дозволять забезпечувати економічне зростання та вирішувати соціальні проблеми, а також гнучко та оперативно реагувати на глобальні виклики. Доведено, що впровадження інституціональної політики доцільно розглядати як один з методів розвитку.

Ключові слова: державне управління, економічний розвиток, громадянське суспільство, бізнес-структури, інституціоналізація.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сьогодні в Україні триває процес реформування в різних сферах державного управління, з'являються нові інститути й інституції. На даному етапі розпочалося поступове економічне зростання, що засвідчує початок інституціоналізації вітчизняної моделі демократії, за якої відбувається перехід до публічного управління. Для України взаємодія між органами влади, громадянським суспільством та бізнес-структурами є однією з головних умов здійснення ефективного державного

управління, оскільки дана проблема набуває важливості на шляху інтеграції до ЄС. У такому фокусі відповідальність держави лежить у площинах: проведення реформ та забезпечення необхідного балансу інтересів між громадянським суспільством, державою, бізнесом; прозорості та якісної роботи та гарантіями дотримання прав людини тощо. Тож, з огляду на зазначене, постає необхідність удосконалення державного управління в частині формування належних умов для подальшого економічного розвитку України з урахуванням змін, що відбуваються в соціально-економічному середовищі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Велика увага щодо пошуку ефективних шляхів державного управління стосовно розвитку національної економіки приділяється науковцями-економістами О. Дацій, Н. Ткаленко, І. Косач, В. Бабич, А. Мазур, Г. Гордон та інші. Дослідники у галузі державного управління також присвячують свої роботи розв'язанню проблемних питань управління економічним розвитком України, зокрема В. Ковальчук, М. Білинська, О. Качний, Г. Атаманчук, Б. Данилишин, В. Вакуленко, В. Куйбіда та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Після проведеного дослідження наявних публікацій, слід зазначити, що переважна більшість з них стосуються теоретичних напрацювань. Специфічні ознаки дослідження державного управління економічним розвитком України мають перевагу в сфері економічних наук, однак вони не завжди актуальні стосовно змін, що відбуваються в галузі державного управління.

Мета даної статті полягає у визначенні стратегічних пріоритетів удосконалення інституціональної основи державного управління економічним розвитком в Україні.

Виклад основного матеріалу. Е. Норберг та В. Даффі [1] розробили підхід, згідно з яким економічна система країни визначається як механізм прийняття рішень в процесі виробництва, споживання та розподілу ресурсів. Системою забезпечення у даному випадку виступає функціонування інститутів, які виконують певні функції: прийняття рішень, інформаційну та мотиваційну. Варто наголосити, що підсистема прийняття рішень має включати інституційно-правові правила розподілу повноважень; інформаційна – інституції забезпечення моніторингу відповідної політики та її ефективності; мотиваційна – правила і механізми реалізації політичних рішень.

Сьогодні, відповідальність бізнесу полягає у підтримці й розвитку держави, бізнес-середовища та громадянського суспільства, сплаті податків, здійсненні інвестування в економіку держави, дотриманні принципів чесною праці та конку-

ренції. Водночас громадянське суспільство відповідальне за контроль влади, а також за дотримання принципів гідності та Конституції і законів України. У загальному фокусі влада, і бізнес зацікавлені у формалізації взаємодії та залученні інститутів громадянського суспільства до розробки шляхів економічного розвитку. З боку бізнесу потреба в інституціоналізації взаємодії зумовлена необхідністю легітимації участі в процесах прийняття політико-управлінських рішень, захисті прав власності тощо. Влада за таких умов отримує додаткові механізми регулювання економічної ситуації, які дозволять забезпечувати економічне зростання та вирішувати соціальні проблеми, а також гнучко та оперативно реагувати на глобальні виклики. Реалії сьогодення засвідчують зміну інститутів (створюються нові об'єднання, змінюються державні органи, установи, структури) та інституцій (впроваджуються нові закони, стратегії тощо), відповідно змінюються й механізми та інструменти розробки та впровадження економічної політики. Інституціоналізація взаємодії з точки зору процесного підходу формує систему політичних, економічних та соціальних інститутів, які здатні стабілізувати цю взаємодію. Зазначене сприятиме зниженню рівня корупції, підвищенню ефективності взаємодії органів влади, бізнесу, громадськості, а також удосконаленню політичних та економічних процесів у країні. Така інституціоналізація має опиратися на системні принципи: 1) досягнення консенсусу інтересів влади та бізнесу у процесі визначення напрямів економічної та соціальної стратегії держави; 2) зміцнення ролі інститутів громадянського суспільства; 3) активної участі бізнес-структур у соціально-економічному житті громади (ДПП та інші моделі партнерства); 4) транспарентності відносин між державною владою, бізнесом та громадянським суспільством; 5) диверсифікації соціальної відповідальності бізнесу та влади тощо. Тож, на сучасному етапі необхідно розвивати систему організацій, що представляють бізнес інтереси, удосконалювати державну політику стосовно розвитку державно-приватного партнерства в Україні, сприяти формуванню

нового інструменту функціонального представництва інтересів – Government Relations (взаємодія з урядовими структурами), головна мета якого – отримання взаємовигідного та суспільно корисного результату тощо. Важливо також наголосити на необхідності посилення взаємодії зі стейкхолдерами, що є ключовим механізмом економічного розвитку держави [2].

Сучасний стан інституціонального середовища розвитку економіки вимагає адекватного сполучення інституційних перетворень і заходів сприяння економічному зростанню. Оскільки інституціональна політика – це заходи та дії держави, спрямовані на формування нових або трансформацію існуючих інститутів власності, а також фінансових, соціальних, політичних правових та інших інститутів які впливають на розвиток економічної системи суспільства [3]. Тож, впровадження інституціональної політики доцільно розглядати як один з методів розвитку, оскільки згідно філософського словника розвиток розглядається як закономірна, спрямована якісна зміна матеріальних та ідеальних об'єктів [4], і як вищий тип руху змін матерії та свідомості, їх універсальної властивості; в радянському енциклопедичному словнику сказано, що у результаті розвитку

виникають нові якісні стани об'єкту – його складу та структури [5]. При відсутності спрямованих (керованих) дій зміни не можуть накопичуватись, що заважає інституціональному процесу властивого для розвитку єдиної, внутрішньо взаємопов'язаної стратегії [6]. Водночас державна політика спрямована не лише на вибір напрямів і пріоритетів розвитку й формування стратегії економічного зростання, а й на результативність такого розвитку в рамках можливих конфігурацій суспільних інститутів та інституцій [7]. Така логіка передбачає пошук способів удосконалення інституціонального середовища функціонування суб'єктів економіки в залежності від особливостей розвитку.

Отже, стратегічні пріоритети зміцнення інституціонального базису політики економічного розвитку в Україні представлено на рис. 1.

Водночас слід зазначити, що в організаційному аспекті органам державного управління необхідно сформувати ефективну систему роботи з економічного розвитку не лише на державному рівні, а й на місцевому рівні. Невід'ємними ланками організаційного механізму мають стати такі функції управління як: планування, прогнозування, організація, аналіз, мотивація, контроль (рис. 2).

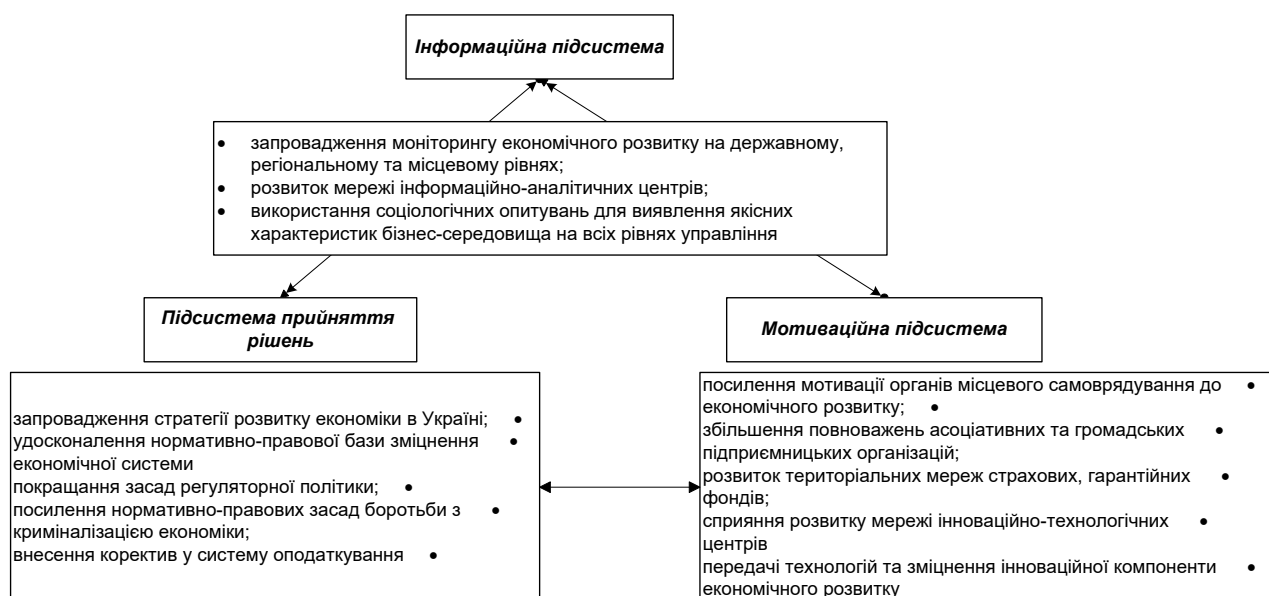


Рис. 1. Стратегічні пріоритети удосконалення інституціональної основи державного управління економічним розвитком в Україні

Побудовано автором

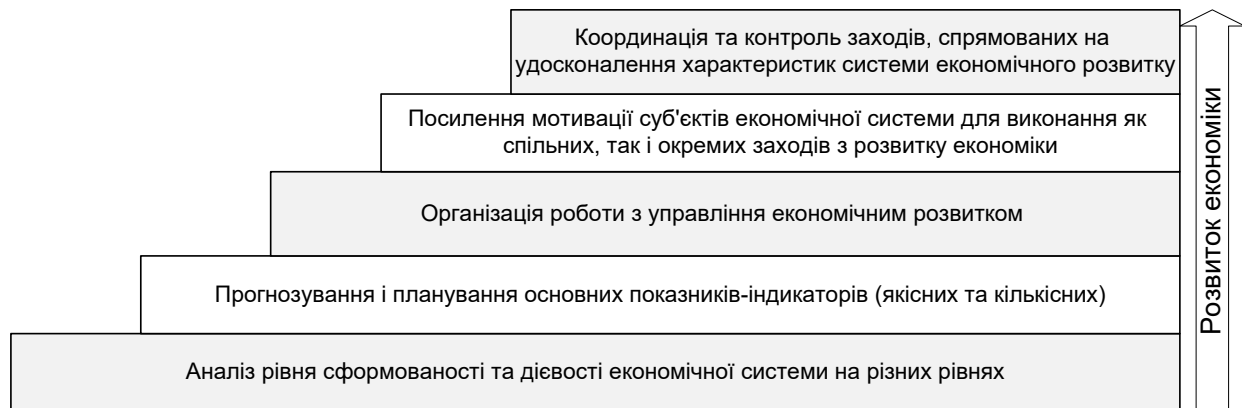


Рис. 2. Базис організаційного механізму сприяння економічному розвитку

Побудовано автором

У даному випадку справедливо виділити ключові інституціональні загрози розвитку економіки, а саме: 1) низька роль інституціонального середовища у системі конкурентних відносин; 2) висока монополізованість внутрішнього ринку; 3) інституціональне середовище не виконує функції зниження залежності економіки від політичних процесів; 4) низький рівень розвитку взаємодії науково-дослідного і виробничого секторів, а також інновацій та інноваційної інфраструктури; 5) недостатній розвиток мережі інституцій інтеграції реального сектору національної економіки; 6) недосконалість процесу нагромадження інвестицій тощо.

Висновки. Удосконалення процесу економічного розвитку в Україні потребує спільних зусиль як органів державного управління, органів місцевого самоврядування, бізнес-структур так і громадянського суспільства в цілому за різними стратегічними напрямками, що мають бути закладені в підґрунтя організаційного механізму сприяння такому розвитку та відповідати сучасним змінам не лише в сфері економічних наук, а й враховувати розвиток галузі державного управління. Стратегічні пріоритети удосконалення інституціональної основи державного управління економічним розвитком можна виокремити у трьох підсистемах: прийняття рішень, інформаційній та мотиваційній. Інституціоналізація вза-

ємодії у площині «влада-бізнес», що спирається на певні принципи, здатна сформувати ефективну систему політичних, економічних та соціальних інститутів, що сприятимуть удосконаленню економічних процесів у країні в умовах трансформаційних змін.

Список використаної літератури:

1. Neuberger E., Duffy W. J. Comparative economic systems : a decision-making approach. Boston : Allyn and Bacon, 1976. P. 105-127.
2. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.
3. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1. / Редкол.: ...С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. К.: Видавничий центр "Академія", 2000. 864 с.
4. Философский словарь: науч. изд. / под ред. И.Т. Фролова. 6-е изд. перераб. и доп. М.: Политиздат, 1991. 560 с.
5. Энциклопедический словарь / под. ред. А.М. Прохорова. М.: Советская энциклопедия, 1990. 1632 с.
6. Оліфіренко Л. Д. Формування ефективного механізму взаємодії інститутів державного та корпоративного управління. *Економіка та держава*. Київ. 2012. № 12. С. 118-120.
7. Williamson O. Transaction Cost Economics. The Governance of Contractual Relations. URL: <http://www.nek.lu.se/NEKAHA/hemsida/Williamson.pdf>

Moiseienko O. M. Improvement of state management of economic development of Ukraine

The article addresses the issue of improving the state management of the economic development of Ukraine, which takes into account not only the achievements in the field of economic sciences, but also the changes taking place in the field of public management. It has been established that the processes of transformational transformations in all spheres of socio-economic relations require constant improvement of managerial influences on the part of the state in the direction of establishing a constructive dialogue between authorities, civil society and business structures to find effective ways of socio-economic development of the state. It was determined that the decision-making subsystem should include institutional and legal rules for the division of powers; information - institutions for monitoring the relevant policy and its effectiveness; motivational - rules and mechanisms for implementing political decisions. It was found that the country's economic system needs to ensure the proper functioning of the relevant institutions that perform key functions: decision-making, informational and motivational. The areas of responsibility of the authorities, business environment and civil society in the direction of ensuring the development of the national economy are highlighted. The need to institutionalize interaction, which forms the system of political, economic and social institutions, is noted. The above will help to reduce the level of corruption, increase the efficiency of interaction between authorities, business, the public, and improve political and economic processes. The key principles of such institutionalization have been identified. Strategic priorities for strengthening the institutional framework of economic development policy in Ukraine are presented and the basis for an organizational mechanism for promoting such development is proposed. Key institutional threats to the development of the Ukrainian economy are highlighted. The main conditions under which the government receives additional mechanisms for regulating the economic situation, which will ensure economic growth and solve social problems, as well as respond flexibly and quickly to global challenges, have been identified. It is proved that the implementation of institutional policy should be considered as one of the methods of development.

Key words: *public management, economic development, civil society, business structures, institutionalization.*

УДК 330.341.1(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.33>

Т. М. Радчук

аспірат

Чернігівський національний технологічний університет

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті висвітлено ключові проблеми інноваційного розвитку економіки та необхідність формування стратегічного напрямку економічного розвитку.

За даними Держкомстату України проаналізовано частку інноваційно активних суб'єктів господарювання у 2019 році у загальній їх кількості, визначено, що більшість з їх витрачали кошти на придбання машин, обладнання та програмного забезпечення.

Інноваційний розвиток економіки характеризується нерівномірністю та нестабільністю перешкод, серед яких ключову роль відграють фінансові та інституційні. Проаналізовано сучасний стан інноваційної діяльності суб'єктів господарювання та обґрунтовано необхідності формування стратегічних напрямів інноваційного розвитку економіки.

Визначено головною метою інноваційного розвитку є отримання максимального економічного ефекту від кожного впровадженого підрозділу та перетворення їх у продукти винаходів та ідей.

Охарактеризовано, що траєкторія інноваційного розвитку економіки України залежить від збереження потенціалу наукових інститутів промислових досліджень та розробок, які відіграють важливу роль у процесі формування інновацій.

Окреслено, що стан інноваційного розвитку економіки України визначається кризою, при якій сучасний рівень інноваційних процесів у розвинених країнах нездатний задовольнити потреби інноваційного розвитку.

Автором визначено, що ключовими проблемами інноваційного розвитку економіки є недостатність власних джерел фінансування суб'єктів господарювання, зниження рівня довіри міжнародних та вітчизняних інвесторів через складну політичну ситуацію в країні, відсутність державних заходів стимулювання впровадження інновацій у виробничий процес, незначна кількість власних інноваційних продуктів та зростання диспропорцій курсу національної валюти та ін.

Сформовано ефективні механізми публічного управління інноваційним розвитком перспективними є реалізація структурних змін в економіці, які спрямовані на технологічну модернізацію виробничого потенціалу, підвищення мотивації суб'єктів господарювання до впровадження інновацій, стримування міграції наукових кадрів за кордон.

Ключові слова: *інновації, економіка, інноваційний розвиток, державно-приватне партнерство, інноваційний потенціал, наукова активність.*

Актуальність теми. Перехід до інноваційного розвитку в Україні важливий для підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки. Залежність України від імпорту через свої надмірні масштаби відмиває величезні суми економіки країни на користь країн, в які вона інвестує. Розвиток української економіки неможливий без впровадження нових технологій неможливо зробити країну високотехнологічним конкурентом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання проблематики інноваційного розвитку економіки України досліджуються в наукових працях вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема В.Геєць, А.Ключник, Т.Шестаковська, Л.Федулова та інших.

Більшість з них вважають, що інноваційний розвиток економіки залежить від державної національної політики. Однак розробка заходів щодо інноваційного економічного розвитку та формування стратегічних напрямків в сучасних умовах в економіці все ще залишаються актуальними.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на вагомий внесок науковців в проблематику інноваційного розвитку економіки, на наш погляд удосконалення необхідні саме в частині теоретичних і прикладних напрямків формування перспективи інноваційного розвитку економіки України та визначення пріоритетних напрямів нарощування інноваційного потенціалу враховуючі євроінтеграцію вітчизняної економіки.

Метою статті є окреслення проблем та перспектив інноваційного розвитку економіки України та обґрунтування шляхів розвитку економіки у контексті євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні сприятливе інноваційне середовище є як сильним каталізатором, так і надійною підтримкою високоефективної економіки. Однією з головних умов успіху суб'єктів господарювання в конкурентній боротьбі є компетентність постійно впроваджувати інновації та нові технології для

задоволення найвимогливіших потреб населення.

Відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність» визначено, що інновації – це новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені технології, продукції або послуг, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного чи іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери [1].

Досягнення науки і техніки визначають не тільки динаміку економічного зростання, а й рівень конкурентоспроможності країн у світовій спільноті.

За даними Державного комітету статистики України, у 2019 р. частка інноваційно активних суб'єктів господарювання у загальній кількості знизилась порівняно з 2018 р., хоча кількість інноваційно активних суб'єктів господарювання зросла з 777 од. у 2018 р. до 782 од. у 2019 р. Здійснювали інноваційну діяльність 13,8 % загальної кількості суб'єктів господарювання у 2019 р. проти 15,6%

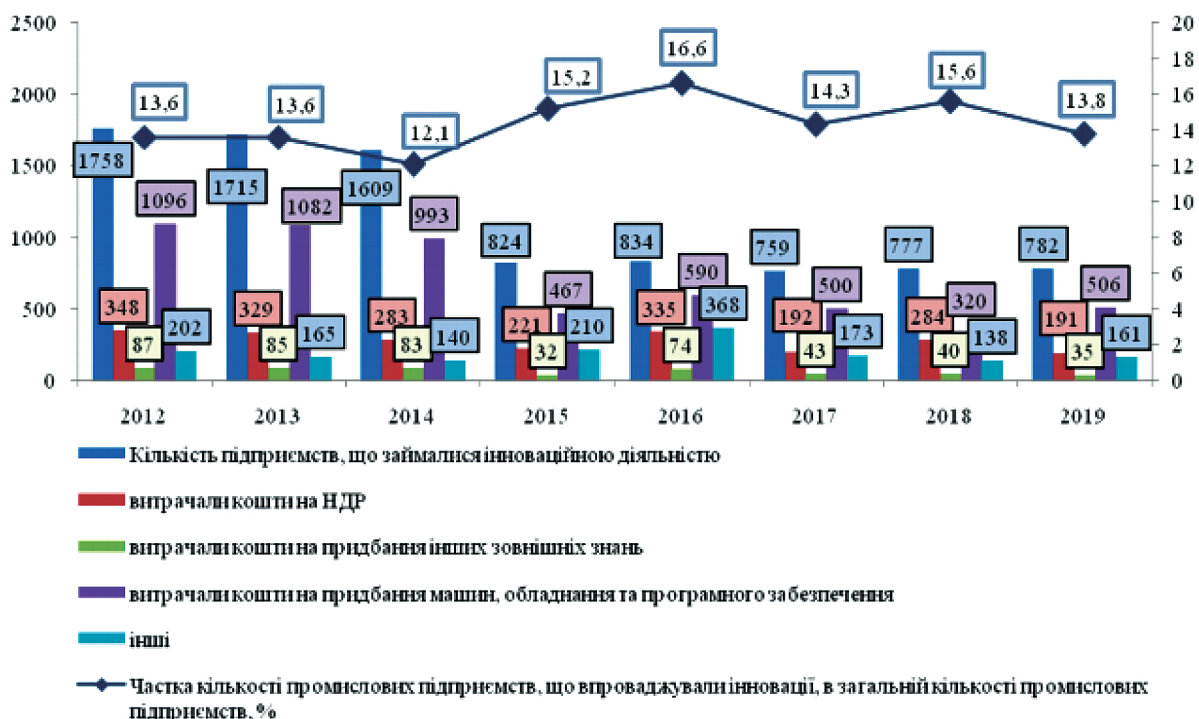


Рис. 1. Інноваційна активність суб'єктів господарювання у розрізі напрямів інноваційної діяльності

*джерело [2]

у 2018 р., більшість з яких витрачали кошти на придбання машин, обладнання та програмного забезпечення (рис. 1).

За видами економічної діяльності найбільші частки інноваційно активних суб'єктів господарювання припадають на виробництво харчових продуктів – 16,8 %, виробництво машин і устаткування, не введені в інші угруповання – 10,2%.

Головною метою інноваційного розвитку є отримання максимального економічного ефекту від кожного впровадженого підрозділу та перетворення їх у продукти винаходів та ідей. Можна стверджувати, що в даний час в Україні не існує національної державної інноваційної політики. Однак розвідка та знання є одним із основних резервів країни і є єдиним відновлюваним ресурсом. Найважливіше застосування в країні – це освічена робоча сила та наука, але, на жаль, немає внутрішнього попиту на інформацію та нові знання, що не використовується на практиці, оскільки немає інфраструктури для забезпечення цих потреб.

У 2019 р. на інновації суб'єкта господарювання витратили 14220,90 млн грн, що на 2040,8 млн грн більше, ніж у 2018 р., при цьому частка фінансування інноваційної діяльності у співвідношенні до ВВП залишилася на рівні 0,3%. Частка витрат на придбання машин, обладнання та програмного забезпечення у рівнянні 2018 р. зросла з 68,1% до 71,6 % загального обсягу витрат. Зменшилися частки витрат на науково-дослідні розробки (НДР) з 26,3% у 2018 р. до 20,5% у 2019 р., на придбання інших зовнішніх знань зменшилися з 0,4% до 0,3%, інших витрат, у т. ч. на маркетинг і рекламу – зросла з 5,2% до 7,6% [2].

Основним джерелом фінансування інновацій у 2019 р. залишаються власні кошти суб'єкта господарювання – 87,7% загального обсягу фінансування інновації. Кошти державного бюджету отримали 6 суб'єкта господарювання, загальний обсяг становив 556,5 млн грн (3,9%).

Швидкість, з якою Україна вступає у сучасну траєкторію інноваційного розвитку, залежить, насамперед, від збереження потенціалу наукових інститутів промислових досліджень та розробок, які

відіграють важливу роль у процесі формування інновацій.

У 2019 р. у порівнянні з 2018 р. обсяги витрат суб'єктів господарювання на здійснення інноваційної діяльності у 2019 р. в цілому по Україні зросли до 14,2 млрд грн з 12,2 млрд грн, так і відсотках до ВВП – з 0,34% до 0,36% [2].

Стан інноваційного розвитку економіки України більшістю вчених визначається як криза, при якій сучасний рівень інноваційних процесів у розвинених країнах нездатний задовольнити потреби інноваційного розвитку. Відсутність ефективної національної науково-технічної політики, яка достовірно зменшує фактичне фінансування науково-технічних парків, не робить висновку про наявність суттєвої основи для переходу до інноваційної моделі розвитку. Реформування науково-технічних комплексів базується на принципі часті зміни цілей і завдань без урахування загальновідомих факторів функціонування та розвитку науково-технічного потенціалу. Активна та передбачувана державна підтримка, формування попиту на наукові досягнення у реальному секторі тощо.

Нормативна база для регулювання інновацій в Україні є фрагментарною, суперечливою і, отже, неповною. Реалізація прийнятих законодавчих актів у галузі інновацій є незадовільною. Однак визначені підходи та кількісні орієнтири для здійснення структурних змін в стратегії розвитку України до 2020 року, основною метою яких є посилення впливу інновацій на економічне зростання України. Все це свідчить про необхідність кардинальних змін у структурі та принципах управління інноваціями та розвитком в Україні. Ці зміни повинні бути спрямовані на вирішення основних проблем інноваційного розвитку економіки.

Ключовими проблемами інноваційного розвитку економіки є недостатність власних джерел фінансування суб'єктів господарювання, зниження рівня довіри міжнародних та вітчизняних інвесторів через складну політичну ситуацію в країні, відсутність державних заходів стимулювання впровадження інновацій у виробничий процес, незначна кількість власних інно-

ваційних продуктів та зростання диспропорцій курсу національної валюти та ін.

Окремою проблемою є військовий конфлікт на Сході України, анексія Криму, щорічне зростання витрати бюджетів на військове озброєння паралельно інноваційні розробки зростають, активізувались наукові дослідження покращення якості броні, використання безпілотників, удосконалення зброї.

Однією з гострих проблем інноваційного розвитку економіки є формування практичних навичок та вмінь інженерно-технічної та трудової сили. Можливість підготовки високваліфікованого фахівця неможлива без співпраці виробничого сектору та закладів освіти. А в Україні ситуація є парадоксальною, суб'єкти господарювання не приймають на роботу фахівців, які щойно закінчили заклади освіти і не мають практичних знань.

Попри всі проблемні моменти інноваційного розвитку економіки варто виділити досить потужний науковий потенціал, який сформувався на базі закладів освіти та науково-дослідних інститутів, унікальні дослідження з розробки технологій у напрямках ядерна фізика, літакобудування, ракетно-космічної сфери, створення нових матеріалів.

За результати проведених досліджень можна виділити ключові проблем у формуванні й реалізації інноваційного розвитку економіки України належать такі [3]:

- нерозвиненість умов для справедливої конкуренції на ринках, а також за одержання державної підтримки;

- наявність бар'єрів для поширення в економіці нових технологій, обумовлених відсутністю державної технологічної політики й неефективним галузевим регулюванням, включаючи процедури сертифікації, митне і податкове адміністрування;

- недостатність зусиль регіональної й місцевої влади щодо поліпшення умов для інноваційної діяльності;

- відсутність взаємодії бізнесу й держави у формуванні й реалізації інноваційної політики та незбалансованість інтересів різних інноваційно-активних суб'єктів господарювання, особливо в нових секторах, що формуються;

- недостатність державної підтримки інновацій: обмежена гнучкість, нерозвиненість механізмів розподілу ризиків між державою й бізнесом.

В Україні сконцентровано великий науковий та інноваційний потенціал, є багато відкриттів і винаходів, напрацьовано багато інноваційних проектів в ресурсозбереженні, в біотехнології, у лазерній техніці тощо. Необхідно визначити найбільш проривні напрямки, в які, у відповідності до критичної точки фазового переходу, можна мінімально додати інвестиції у вигляді ресурсів і відбудеться перехід в нову якість – в інноваційний рентабельний бізнес, який буде формувати інфраструктуру для інших сфер діяльності [4].

При формуванні ефективних механізмів публічного управління інноваційним розвитком перспективними є реалізація структурних змін в економіці, які спрямовані на технологічну модернізацію виробничого потенціалу, підвищення мотивації суб'єктів господарювання до впровадження інновацій, стримування міграції наукових кадрів за кордон.

За результатами проведено дослідження можна виокремити перспективні напрямки інноваційного розвитку економіки:

- правовий захист суб'єктів інтелектуальної власності з використанням світових стандартів та формування високоефективного ринку інноваційної продукції економіки;

- запровадження держзамовлення на інноваційні товари, які є актуальними;

- розширення інноваційних форм наукового підприємництва;

- участь приватного сектору в інноваційній діяльності шляхом створення фондів для сприяння формуванню інноваційної активності суб'єктів господарювання, встановлення пільг та квот для інноваційних суб'єктів у формуванні держзамовлень на інноваційну продукцію;

- підготовка кадрів у напрямках створення інноваційних продуктів та координація інноваційної діяльності;

- активне впровадження наукових продуктів вітчизняного виробництва та ін.

За результати дослідження можна зробити висновок, що активізації інноваційної

політики держави позитивно вплине на економічний розвиток не тільки на мікро-, але й макрорівні, та забезпечити підвищення інвестиційної привабливості економіки країни для інвесторів

Висновки і пропозиції. Перехід до ефективної національної політики інноваційного розвитку економіки України є одним із пріоритетів публічного управління. Стратегії реалізації цієї політики повинні здійснюватися систематично та послідовно. Усі учасники інноваційного процесу повинні бути зацікавлені у поєднанні своїх інтересів та зусиль у створенні та застосуванні нових знань та технологій для виходу на внутрішній та міжнародний ринки з високотехнологічною продукцією. Роль державних органів у здійсненні цих взаємодій і, отже, у створенні економіки, заснованої на знаннях, є ключовою. Тому рекомендується створити фонд, що сприятиме формуванню суб'єктів господарювання у галузі науки та інновацій для забезпечення ефективного інноваційного розвитку економіки, запровадження мінімальної орендної плати для малих інноваційних підприємств, встановлення квоти для інноваційних малих підприємств при формуванні державних замовлень на інноваційну продукцію. Необхідно затвердити національні пріоритети для створення управлінської інноваційної моделі національного розвитку і на основі цього розпочати стратегічну про-

граму розвитку, що поєднує в собі науковий розвиток, власну кадрову підтримку, вітчизняний виробничий сектор та бізнес. Такі програми повинні базуватися на ресурсно-трудовому потенціалі України та забезпечувати стійкий високотехнологічний розвиток національної економіки.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про інноваційну діяльність» № 3333-15 від 1.06.2012 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3333-15>.
2. Писаренко Т.В., Кваша Т.К., Рожкова Л.В., Коваленко О.В. Інноваційна діяльність в Україні у 2019 році: науково-аналітична доповідь. Київ : УкрІНТЕІ, 2020. 45 с.
3. Федулова Л. Концептуальні модель інноваційної стратегії України. *Економіка і прогнозування*. 2012. № 1. С. 87-100.
4. Ключник А.В. Організаційно-економічне забезпечення залучення іноземних інвестицій в аграрний сектор економіки Миколаївської області. *Вісник аграрної науки Причорномор'я*. 2008. вип. 1. С. 31-37.
5. Проект «Стратегії інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів» [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.pir.dp.ua/uploads/StrategizInnovRazvitiyaUkr.doc.
6. Офіційний сайт державної служби статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua/

T. M. Radchuk. Problems and prospects of innovative development of Ukraine's economy

The article highlights the key problems of innovative economic development and the need to form a strategic direction of economic development.

According to the State Statistics Committee of Ukraine, the share of innovatively active business entities in 2019 in their total number was analyzed, it was determined that most of them spent money on the purchase of machinery, equipment and software.

Innovative economic development is characterized by uneven and unstable obstacles, among which financial and institutional play a key role. The current state of innovation activity of economic entities is analyzed and the necessity of formation of strategic directions of innovative development of economy is substantiated.

The main goal of the innovative type of development is to obtain the maximum economic effect from each unit of implemented and converted into a product of an invention and idea. It can be argued that currently there is no state innovation policy in Ukraine. However, intelligence and knowledge is one of the main reserves of the country, and the only renewable resource. The main thing for its application in the country is educated personnel and science, but, unfortunately, they are practically not used, because there is no internal demand for intelligence and new knowledge, there is no infrastructure that will provide this demand.

The state of innovation in Ukraine is defined by most scientists as a crisis and one that does not meet the current level of innovation processes in industrialized countries and the needs

of innovative development. The stable reduction of real volumes of financing of the scientific and technical complex and the absence of an effective state scientific and technical policy do not give grounds to conclude that there is a real basis for the transition to an innovative model of development. Reforming the scientific and technical complex is built on the principles of frequent changes of goals and objectives, without taking into account well-known factors of functioning and development of scientific and technical potential: active and anticipated state support, formation of demand for scientific achievements from the real sector, etc.

Key words: *public administration, mechanism of public administration, innovative development, classification of mechanisms of public administration.*

К. Д. Діцман

аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: СТАНДАРТИЗАЦІЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

Жодна держава не може побудувати свою економіку і цивілізовані взаємовигідні торговельно-економічні відносини з іншими країнами без стандартів. Особливо це набуває ваги в епоху глобалізації та інтеграції. Зміни, які є постійним явищем, вимагають певної динаміки процесів у різних сферах, зокрема й у сфері стандартизації освітніх послуг. Тому розвиток динамічних механізмів та інструментів публічного управління освітою шляхом стандартизації освітніх послуг постає актуальним завданням як для наукової думки, так і для впровадження реформ. Це й обумовило мету дослідження та його результати, а саме: на основі аналізу загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану публічного управління освітою виявити існуючі проблеми в аспекті стандартизації освітніх послуг, зокрема й понятійного та термінологічного характеру, а також запропонувати шляхи їх вирішення, що дасть змогу вдосконалити публічне управління освітою в аспекті стандартизації освітніх послуг та практики його застосування.

Уточнено категоріальний апарат дослідження. Зокрема дістало подальшого розвитку поняття «стандартизація освітніх послуг». Авторка розуміє стандартизацію освітніх послуг як діяльність, спрямовану на досягнення оптимального ступеня упорядкування в галузі освіти шляхом встановлення положень для загального і багаторазового використання відносно реально існуючих або потенційних завдань для освітньої сфери. А поняття «стандарт в галузі освіти» тлумачить як рамковий документ, розроблений на основі консенсусу й затверджений залежно від рівня стандарту (міжнародний глобальний / регіональний / національний) визнаною міжнародною / регіональною організацією або визнаним органом країни (для України це – Міністерство освіти і науки України), в якому встановлюються для загального й багаторазового використання правила, загальні принципи або характеристики, що стосуються різних видів освітньої діяльності або їх результатів, і який спрямований на досягнення оптимального ступеня відповідності та впорядкованості в галузі освіти на різних рівнях. Обґрунтовано, що стандартизація освітніх послуг є інструментом публічного управління освітою.

Ключові слова: стандарт в галузі освіти, об'єкт стандартизації в галузі освіти, сфера / галузь / область стандартизації, рівень стандартизації в галузі освіти.

Постановка проблеми. Важливість стандартизації для економіки і суспільства загальноновизнані світовим суспільством. Так у сучасному світі цінується багато речей. І якщо йдеться про будь-які товари або послуги, то передусім, цінується їх якість. Загальноновизнано, що якість досягається багатьма факторами, а стандарт є одним з них.

Аналіз міжнародного досвіду показує, що жодна держава не може побудувати свою економіку і цивілізовані взаємовигідні торговельно-економічні відносини

з іншими країнами без стандартів. Особливо це набуває ваги в нинішній час – в епоху глобалізації та інтеграції. Зміни, які є постійним явищем, вимагають певної динаміки процесів у різних сферах, зокрема й у сфері стандартизації освітніх послуг. Розвиток технологій, зміна форми власності більшості підприємств, поява вільних ринків товарів і послуг, нові елементи ринкового та державного регулювання, прискорення процесів оновлення і створення нової продукції та послуг потребують, зокрема, появу динамічних механізмів та інструментів публічного управління освітою шляхом стандартизації освітніх послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковці С. Кузьмін, О. Павленко, О. Трякіна відмічають, що «процеси глобалізації показують постійно зростаючу важливість стандартів як нового засобу конкурентної боротьби» [1, С. 7-14] на ринку товарів та послуг, зокрема й освітніх. Вчені визначають концептуальні основи розробки та впровадження міжнародних стандартів, механізмів та інструментів, досліджують вимоги ринку в області знання стандартів і нові програми навчання, проектують освітнє середовище для просування стандартів на товари та послуги й освітніх стандартів у навчальні програми [1; 2; 3; 4; 5]. Знаковим фактором слід визнати увагу впливової міжнародно визнаної організації – Європейської економічної комісії ООН – до питань просування стандартів навчання стандартів та до «розумного регулювання» [6].

Мета статті – на основі аналізу загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану публічного управління освітою виявити існуючі проблеми в аспекті стандартизації освітніх послуг, зокрема й понятійного та термінологічного характеру, а також запропонувати шляхи їх вирішення, що дасть змогу вдосконалити публічне управління освітою в аспекті стандартизації освітніх послуг та практику його застосування.

Виклад основного матеріалу. Важливо визначити категоріальний апарат дослідження, тому передусім розглянемо й визначимо поняття «стандартизація освітніх послуг», «об'єкт стандартизації в галузі освіти», «сфера/галузь/область стандартизації», «рівень стандартизації в галузі освіти», «стандарт в галузі освіти», «продукт стандартизації в освітній сфері». Аналізу загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану публічного управління освітою дав змогу виявити існуючі проблеми в аспекті стандартизації освітніх послуг понятійного та термінологічного характеру і потребував подальшого наукового розвитку, уточнення базових понять дослідження.

Згідно п.1.1. «Словника зі стандартизації та суміжних видів діяльності» (2:2004) Європейської Економічної комісії ООН

стандартизація визначається як «діяльність, спрямована на досягнення оптимального ступеня упорядкування в певній галузі шляхом встановлення положень для загального і багаторазового використання відносно реально існуючих або потенційних завдань» [7]. Зокрема, така діяльність виявляється у процесах розробки, оприлюднення й використання стандартів. Для нашого дослідження суттєво, що найважливішими результатами діяльності зі стандартизації є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів і послуг їхньому функціональному призначенню. Отже, поняття «стандартизація освітніх послуг» будемо розуміти як діяльність, спрямовану на досягнення оптимального ступеня упорядкування в галузі освіти шляхом встановлення положень для загального і багаторазового використання відносно реально існуючих або потенційних завдань для освітньої сфери (авторське визначення).

Ураховуючи визначення, що об'єктом стандартизації виступає саме той об'єкт, який має бути стандартизовано. І якщо зважати на те, що в широкому сенсі для поняття «об'єкт стандартизації» прийнято вислів «продукція, процес або послуга», який слід розуміти як те, що відноситься рівною мірою до будь-якого матеріалу, компоненту, обладнання, системи, їх сумісності, протоколу, процедури, функції, методу або діяльності, то об'єктом стандартизації у нашому дослідженні визначаємо освітні послуги. Сукупність об'єктів стандартизації, що взаємопов'язані, окреслює сферу (область, галузь) стандартизації. У нашому випадку йдеться про освітню галузь. Уважаємо, що продуктом стандартизації в освітній сфері виступають стандарти для певних освітніх послуг, процесів, продуктів, тощо.

Щоб стандарт був корисним, дієвим, «працював» на користь суспільства і держави, він має базуватися на узагальнених результатах науки, техніки і практичного досвіду; бути спрямований на досягнення оптимальної корисності для суспільства. Спираючись на базове визначення стандарту Європейської економічної комісії ООН (2:2004) [8], під стандартом в галузі освіти будемо розуміти рамковий документ, розроблений на

основі консенсусу й затверджений залежно від рівня стандарту (міжнародний глобальний / регіональний / національний) визнаною міжнародною / регіональною організацією або визнаним органом країни (для України це – Міністерство освіти і науки України), в якому встановлюються для загального й багаторазового використання правила, загальні принципи або характеристики, що стосуються різних видів освітньої діяльності або їх результатів, і який спрямований на досягнення оптимального ступеня відповідності та впорядкованості в галузі освіти на різних рівнях (*визначення наше – К.Д.*).

В епоху глобалізації та інтеграції, зважаючи на інтеграційний курс нашої країни, все більшої ваги набуває чинник відповідності національних стандартів міжнародним. Тому значна увага держави, на наше переконання, має бути приділена участі представників України в діяльності на різних *рівнях стандартизації* (формах участі в діяльності зі стандартизації): міжнародна (стандартизація, участь у якій відкрита для відповідних органів усіх країн), регіональна (стандартизація, участь у якій відкрита для відповідних органів країн лише одного географічного, політичного або економічного регіону), національна (стандартизація, яка проводиться на рівні однієї конкретної країни) стандартизація.

Зважаючи на те, що національна стандартизація є компетенцією державного уповноваженого органа, то є підстави стверджувати, що стандартизація освітніх послуг виступає *інструментом* впливу на об'єкт управління, а отже, інструментом публічного управління освітою. Базуючись на визнаній класифікації інструментів державного регулювання (фінансові, інформаційно-консультативні та адміністративні інструменти) та спираючись на проведений нами аналіз, ми вважаємо, що стандартизацію освітніх послуг можна віднести до комплексного адміністративно-інформаційно-консультативного інструменту. У якості аргументу висловлюємо думку, що певні стандарти на продукт або процедуру (як і інформаційно-консультативні інструменти) будуть найменш інтенсивними за ступенем регуляторного впливу (зокрема, освітня про-

грама як стандарт з певної спеціальності для певного закладу вищої освіти тощо), проте вони мають особливе значення, тому що виробляються окремим закладом вищої освіти шляхом вироблення суспільної думки його фахівців. Проте, з іншого боку, стандартизація освітніх послуг виступає регламентуючим інструментом (як і адміністративні інструменти), тому що визначатиме й фіксуватиме як рамкові ті документи, на яких має будуватись процес надання освітніх послуг.

Висновки і пропозиції. Таким чином, на основі аналізу загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану публічного управління освітою виявлено існуючі проблеми в аспекті стандартизації освітніх послуг, зокрема понятійного та термінологічного характеру. Уточнено категоріальний апарат дослідження: поняття «об'єкт стандартизації в галузі освіти», «сфера / галузь / область стандартизації», «рівень стандартизації в галузі освіти», «продукт стандартизації в освітній сфері». Також дістало подальшого розвитку поняття «стандартизація освітніх послуг», яке розуміється як діяльність, спрямована на досягнення оптимального ступеня упорядкування в галузі освіти шляхом встановлення положень для загального і багаторазового використання відносно реально існуючих або потенційних завдань для освітньої сфери. Під поняттям «стандарт в галузі освіти» запропоновано розуміти рамковий документ, розроблений на основі консенсусу й затверджений залежно від рівня стандарту (міжнародний глобальний / регіональний / національний) визнаною міжнародною / регіональною організацією або визнаним органом країни (для України це – Міністерство освіти і науки України), в якому встановлюються для загального й багаторазового використання правила, загальні принципи або характеристики, що стосуються різних видів освітньої діяльності або їх результатів, і який спрямований на досягнення оптимального ступеня відповідності та впорядкованості в галузі освіти на різних рівнях. Також обґрунтовано, що стандартизація освітніх послуг є інструментом публічного управління освітою.

Список використаної літератури:

1. Kouzmine S., Pavlenko E. Market requirements on standards issues and new educational programmes. *Customs Scientific Journal CUSTOMS*. Vol. 1, 2015. – pp. 7-14.
2. Кузьмин С. І., Павленко О. О. Вимоги ринку в сфері стандартів на товари і послуги та їх просування в навчальні програми / С. І. Кузьмин, О. О. Павленко // Інженерні та освітні технології. Щоквартальний науково-практичний журнал [Електронний журнал]. Тематичний випуск «Сучасна вища освіта: реалії, проблеми, перспективи» – Кременчук : КрНУ, 2015. – № 3 (11). – 216 с. – С. 25-27.
3. Павленко О.О., Кузьмин С.І. Врахування міжнародних стандартів на товари та послуги при підготовці фахівців у сфері зовнішньоекономічної діяльності / О.О. Павленко, С.І. Кузьмин // Фінансово-економічна стратегія розвитку України в умовах сучасних геополітичних викликів (економіко-управлінські, правові, інформаційно-технічні, гуманітарні аспекти): Міжнародна науково-практична конференція (20 листопада 2015). – Дніпропетровськ: УМСФ, 2015. – с. 335. – С. 248-249.
4. Pavlenko O.O., Triakina O.O., Kouzmine S. I. Standards for goods and services and education standards: designing the educational environment in promotion of standards / O. O. Pavlenko, O. O. Triakina, S. I. Kouzmine // Вісник Академії митної служби України. Серія «Економіка», № 1 (53), Дніпропетровськ: Академія митної служби України. – 2015. – С. 29-34.
5. Павленко О.О. Концептуальні основи розробки та впровадження міжнародних стандартів, механізмів та інструментів (на прикладі Професійних стандартів Всесвітньої митної організації). Право та державне управління: зб. наук. пр. – Запоріжжя. – 2012. – № 1 (6). – С. 109 – 114.
6. Kouzmine S. «Smart regulations» – how to find right balance // *Customs Scientific Journal CUSTOMS*. № 1, 2013. – pp. 7-14.
7. Standardization and related activities – General vocabulary. / ISO/IEC Guide. // ISO/IEC, Eighth edition, 2. – 2004. – 76 p.
8. Державне управління: словник-довідник / [Уклад.: В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, та ін.]; За заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К.: УАДУ, 2002. – 228 с.

Ditsman K. Public education management: standardization of educational services

No state can build its own economy and civilized mutually beneficial trade and economic relations with other countries without standards. This is especially important in the era of globalization and integration. Changes that are a constant phenomenon require a certain dynamics of processes in various areas, including in the field of standardization of educational services. Therefore, the development of dynamic mechanisms and tools for public education management through standardization of educational services is an urgent task for both scientific thought and the implementation of reforms. This determined the purpose of the study and its results, namely: based on the analysis of general theoretical and industry studies of the current state of public education management, to identify existing problems in the aspect of standardization of educational services, including conceptual and terminological nature, as well as to suggest ways to solve them, which will improve public education management in the aspect of standardization of educational services and the practice of its application.

The categorical research apparatus has been clarified. In particular, the concept of "standardization of educational services" was further developed. The author understands the standardization of educational services as an activity aimed at achieving an optimal degree of ordering in the field of education by establishing provisions for general and repeated use in relation to actual or potential tasks for the educational sphere. The concept of "standard in the field of education" interprets as a framework document developed on the basis of consensus and approved depending on the level of the standard (international global / regional / national) by a recognized international / regional organization or recognized body of the country (for Ukraine this is the Ministry of Education and Science of Ukraine), which sets out for general and repeated use rules, general principles or characteristics concerning various types of educational activities or their results, and which is aimed at achieving an optimal degree of conformity and order in the field of education at different levels. It is proved that standardization of educational services is a tool of public education management.

Key words: *standard in the field of education, object of standardization in the field of education, sphere / industry / area of standardization, level of standardization in the field of education.*

УДК 351:37:005.591.46

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.35>

Р. Б. Сірко

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри юриспруденції
Чернівецького інституту Міжнародного гуманітарного Університету

ЩОДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УЧАСНИКІВ ПЕРЕВЕЗЕННЯ ВАНТАЖІВ ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ

Конкретні правовідносини, що впливають з залізничного перевезення вантажів, мають у своїй основі укладений договір на здійснення перевезення вантажів залізничним транспортом. Детальна правова регламентація умов даного договору має істотне значення, так як саме від його змісту ставляться в залежність багато обставин, в тому числі пов'язані з відшкодуванням шкоди, заподіяної в разі виникнення залізничного події.

В українській і зарубіжній літературі проблемам, що стосуються правовідносин, пов'язаних з залізничним перевезенням вантажів, приділяється певна увага, даній темі присвячуються окремі наукові статті, однак, зокрема, питання про відповідальність опрацьовані недостатньо, хоча необхідність їх детального вивчення, що підтверджує необхідність дослідження, обумовлена не тільки високою значимістю правовідносин з вантажоперевезень для національної економіки України в цілому, але і визначається їх практичною значущістю при здійсненні правового захисту майнових інтересів конкретних суб'єктів господарювання, які є учасниками вищезгаданих правовідносин.

Відповідальність підприємств залізниці, а також вантажовідправників, вантажоодержувачів при заподіянні шкоди внаслідок залізничного події, незважаючи на наявність між сторонами договірних взаємовідносин, пов'язаних з перевезенням, носить найбільш яскраво виражений імперативний характер. Це обумовлено двоїстістю статусу залізничного підприємства, - з одного боку, як повноправного суб'єкта господарювання, з іншого - як природної монополії держави на даний вид послуг, нерозривно пов'язаної з володінням специфічним видом матеріальних активів - залізничним транспортом, які представляють особливу соціальну значущість і разом з тим особливу соціальну значимість і разом з тим особливу небезпеку для оточуючих, і тому вимагає неухильного дотримання певних норм і правил, закріплених нормативними документами.

Ключові слова: перевезення, залізничний транспорт, реформування, відносини з перевезення залізничним транспортом, статут залізниці, договір перевезення залізничним транспортом, зобов'язання, відповідальність, залізниця, транспорт.

Постановка проблеми. Конкретні правовідносини, що впливають з залізничного перевезення вантажів, мають у своїй основі укладений договір на здійснення перевезення вантажів залізничним транспортом. Детальна правова регламентація умов даного договору має істотне значення, так як саме від його змісту ставляться в залежність багато обставин, в тому числі пов'язані з відшкодуванням шкоди, заподіяної в разі виникнення залізничного події.

В українській і зарубіжній літературі проблемам, що стосуються правовідносин, пов'язаних з залізничним перевезен-

ням вантажів, приділяється певна увага, даній темі присвячуються окремі наукові статті, однак, зокрема, питання про відповідальність опрацьовані недостатньо, хоча необхідність їх детального вивчення, що підтверджує необхідність дослідження, обумовлена не тільки високою значимістю правовідносин з вантажоперевезень для національної економіки України в цілому, але і визначається їх практичною значущістю при здійсненні правового захисту майнових інтересів конкретних суб'єктів господарювання, які є учасниками вищезгаданих правовідносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Тео-

ретичну основу дослідження склали наукові праці таких науковців, як С.С. Алексєєв, А.Г. Биков, Г.С. Гуревич, О.В. Дзера, А.С. Довгерт, В.А. Єгізаров, А.Д. Кейлін, Н.С. Ковалевська, В.В. Луць, О.Л. Маковський, Я.І. Рапопорт, А.М. Рубін, Г.П. Савічев, О.М. Садіков, Є.О. Харитонов, М.Є. Ходунов, Я.М. Шевченко, Г.Ф. Шершеневич та інших.

Мета статті. Метою статті є науковий аналіз положень законодавства України щодо правового регулювання відповідальності учасників перевезення вантажів залізничним транспортом.

Викладення основного матеріалу. Як будь-який цивільно-правовий договір, договір залізничного перевезення вантажів має в основі автономну волю сторін, і є підставою виникнення взаємних зобов'язань між даними сторонами. Але при цьому необхідно мати на увазі, що автономія волі сторін договору не є необмеженою. Статті 626-629 ЦК України встановлюють, що договір повинен відповідати обов'язковим для сторін правилам (імперативним нормам), встановленим нормативними правовими актами, що діють у момент його укладення [5].

Специфічність норм транспортного права полягає в наданні сторонам договору в порівняно з іншими цивільно-правовими нормами набагато меншою свободи, істотно обмеженою нормами національного законодавства та міжнародних угод. В той же час не можна говорити про повну відсутність автономії волі сторін, так як вона є невід'ємною складовою договірних відносин в ринковій економіці. В першу чергу в договірному праві автономія волі виражається в свободі конкретних осіб в укладенні договору. Стаття 627 ЦК України закріплює, що будь-яке спонукання до укладення договору не допускається, за винятком випадків, коли обов'язок укласти договір передбачений законодавством або добровільно прийнятим самими сторонами зобов'язання [5].

Разом з тим для сторін договору перевезення зазначене положення застосовується неоднаково. Так, власник вантажу є вільним у виборі виду перевезення та контрагента для укладення договору, що гарантується йому загальними

принципами національного законодавства та міжнародного права. Наприклад, стаття 3 Конвенції ООН про міжнародні змішані перевезення вантажів закріплює, що «ніщо не зачіпає право вантажовідправника вибирати між змішаним перевезенням та перевезенням, здійснюваною на окремих етапах різними видами транспорту» [10].

У залізниці, яка є масовим маршрутним перевізником і організуючою свою роботу за певними їй самій маршрутами і графіками руху, навпаки, відсутня свобода в ухваленні рішення про вибір контрагента і укладанні або неукладанні з ним договору перевезення.

Так, згідно зі статтею 2 СЗ України, одним з головних завдань залізничного транспорту є забезпечення у взаємодії з іншими видами транспорту потреб економіки і населення в перевезеннях і пов'язаних з ними роботи та послуги [6].

Таким чином, характер діяльності залізниці як перевізника передбачає наявність у неї необмеженого індивідуалізоване кількості клієнтів, що користуються її послугами, що дозволяє віднести договір залізничного перевезення до публічних договорів, особливість якого - обов'язок залізниці як комерційної організації, що займається перевізною діяльністю на основі заздалегідь опублікованих тарифів, укласти відповідні договори з кожним звернувшись, за умови дотримання цією особою встановлених нормативних приписів. Більш того, залізниця не має права надавати перевагу одному власнику вантажу перед іншим щодо укладення договору перевезення.

Законодавче обмеження принципу свободи договору в сфері діяльності залізничного транспорту обумовлено перш за все особливою значущістю залізничних перевезень, специфікою роботи даного виду транспорту і здійснення перевізного процесу: масовістю операцій при здійсненні перевезення, єдністю транспортно-технологічних процесів, інтересами безпеки руху поїздів і запобігання залізничних пригод, одноманітністю в розумінні та застосуванні правових норм в різних державах.

Цивільний кодекс є кодифікованим нормативно-правовим актом і в сфері регулю-

вання залізничних перевезень вантажів включає в себе принципові положення, що визначають систему правового регулювання відповідних цивільно-правових відносин.

Переважає в даний час концепція щодо розглянутого договору виходить з того, що основною метою діяльності транспортних організацій є надання клієнтам транспортних послуг та відносить даний договір до договорів про надання послуг. Подібна позиція переважає в українській юридичній науці - наприклад, І. С. Лукасевич-Крутник вказує, що предметом договору перевезення є послуга по доставці і видачі уповноваженій особі ввіреного відправником вантажу [12, С. 4-7].

Аналізуючи цю проблему, українські автори припускають, що «договір залізничного перевезення вантажу - особливе зобов'язальне відношення, що породжується в переважній більшості випадків договором купівлі-продажу як актом планування переміщення вантажів в просторі від однієї особи до іншої». На цій підставі, на думку цих дослідників, його слід було б виділити в особливу групу самостійних договорів, підпорядкованих нормам інституту транспортного права, але з урахуванням тих елементів правових норм, які діють щодо договорів купівлі-продажу, які не знайшли свого відображення в транспортному праві [11, с. 52-56].

Разом з тим слід зауважити, що на практиці договори, що укладаються підприємствами залізниці з клієнтами, як правило, носять комплексний характер і містять в собі як елементи договору перевезення, так і умови про надання інших додаткових послуг, пов'язаних з перевезенням.

Предмет договору перевезення - послуги з доставки довіреної перевізника матеріальних цінностей (товарів) в пункт призначення. Ці послуги включають не тільки фактичну перевезення товарів, а й інші види діяльності, такі як зберігання, доставка товарів одержувачу, часто навантаження і розвантаження.

Істотними умовами договору є обсяги і терміни надання транспортних засобів і подання товарів для перевезення, а також порядок їх вирішення.

Дії, зазначені в статті 917 ЦК України, здійснюються в порядку, встановленому законодавством про транспорт [5].

Крім того, цивільно-правовий характер відносин, що розвиваються на етапі узгодження позицій майбутніх учасників договору перевезення, навіть тоді не викликав жодних сумнівів.

У залізничному транспорті порядок поставки вагонів на під'їзних дорогах визначається договором на експлуатацію під'їзних доріг або договором на поставку і забирання вагонів з урахуванням розміру середньої щоденної завантаження або розвантаження. Доставка вагонів для навантаження вантажовідправником по колії загального користування проводиться відповідно до попередніх повідомленнями або через певні проміжки часу.

Початковий термін доставки транспортного засобу може бути змінений за згодою сторін.

Місце доставки транспортних засобів залежить від характеристик їх роботи і технічних можливостей перевізника і відправника. При перевезенні залізничним транспортом транспортні засоби доставляються на станцію. Зобов'язання перевізника уявити транспортний засіб відповідає зобов'язанням відправника уявити товари для перевезення.

Умови доставки до перевезення - загальні, які повинні виконуватися в усіх випадках, незалежно від специфіки вантажу, і спеціальні, які використовуються під час перевезення вантажів із спеціальними властивостями.

Загальні умови відносяться до кількості та найменування товару, визначення їх ваги, упаковки, маркування та декларації вартості.

Спеціальні - встановлені для товарів, перевезення яких вимагає дотримання спеціальних заходів і умов їх транспортування. Наприклад, при перевезенні багатьох видів товарів необхідно надати сертифікат про їх якість [13, С. 77].

Така система правового регулювання відносин при перевезенні товарів, пасажирів і багажу, коли основний шар правових відносин регулювався не законом, а підлеглими нормативними актами уряду і відомчими нормативними актами тран-

спортних міністерств, створила сприятливу основу для здійснення чисто відомчих інтересів на шкоду правам і законним інтересам пасажирів, вантажовідправників і вантажоодержувачів, що було виражено в численних правилах, які страждають від явної «упередженості» на користь транспортних організацій.

Обмеження свободи договору перевезення національним законодавцем особливо яскраво проявляється в питаннях регулювання цивільно-правової відповідальності.

Так, договори перевезення в області встановлення відповідальності перевізника за невиконання своїх зобов'язань істотно відрізняються від інших договорів про надання послуг. Наприклад, в договорі перевезення вантажу володілець не зобов'язаний доводити факт невиконання або неналежного виконання перевізником свого зобов'язання, так як цей факт очевидний - неотримання уповноваженою особою на тримання вантажу, переданого перевізнику для перевезення, в цілості.

За загальним правилом, вина перевізника в невиконанні чи неналежному виконанні договору перевезення презюмується.

При залізничних перевезеннях дана норма закріплюється в п.п. 113, 127 СЗ України, які вказують, що «залізниця несе матеріальну відповідальність за втрату, недостачу або пошкодження (псування) вантажу, що відбулися після прийняття вантажу до перевезення до видачі його вантажоодержувачу, якщо не доведуть, що незбереження вантажу сталася внаслідок обставин, які вони не могли запобігти і усунення яких від них не залежало» [6].

Іншими словами, тягар доведення відсутності порушення перевізником своїх зобов'язань за договором перевезення лежить на самому перевізнику. І, відповідно, для стягнення з останнього збитків кредитор-вантажовласник не зобов'язаний доводити факт порушення перевізником своїх зобов'язань по виконанню на користь вантажовласника дій з перевезення.

У ситуації залізничного події найтіснішим чином переплітаються як зобов'язання з заподіяння шкоди, так і зобов'язання, що впливають з договору

перевезення вантажів, так як саме така подія може спричинити порушення і тих, і інших зобов'язань, тісно пов'язаних між собою. Разом з тим, незважаючи на комплексність застосування, слід їх чітко розмежовувати, відокремлюючи саме відшкодування заподіяної шкоди від штрафних санкцій за невиконання зобов'язань, прийнятих на себе сторонами внаслідок укладення договору залізничного перевезення вантажів.

Особливістю, характерною для обох типів зобов'язань, є їх імперативний характер і мінімальну участь самих сторін в регулюванні відповідних правовідносин.

Згідно статті 920 ЦК України [5] та пункту 127 СЗ України [6], будь-які угоди підприємств залізниці з вантажовласниками про обмеження або усунення відповідальності, встановленої законодавством, визнаються нікчемними, крім випадків, коли укладення подібних угод допускаються самим законодавством.

В окремих нормах передбачена нормативними документами матеріальна відповідальність носить комплексний характер - встановлено зобов'язання за відшкодуванням заподіяної неналежними діями шкоди, а також, понад шкоди - штрафних санкцій. Так, за перевищення вантажопідйомності (перевантаження) вагона (п. 124 СЗ України) [6] вантажовідправник несе відповідальність у вигляді відшкодуванням збитків у випадках залізничних пригод, що виникли внаслідок перевантаження. Аналогічна норма є у статті 16 УМВС [9].

Підвищена відповідальність обумовлена суттєвою небезпекою подібних дій і виконанням нею крім компенсаційної ще й превентивної функції, щоб уникнути подібних порушень в майбутньому. Наприклад, з вибухових, легкозаймистих, радіоактивних, отруйних і іншим небезпечних вантажів передбачена особлива обов'язок вантажовідправника - підготувати ці вантажі таким чином, щоб забезпечувалися їх транспортабельність, безпеку руху, збереження вантажу, транспортних засобів і контейнерів при перевезенні.

Говорячи про майнову відповідальність залізниці, слід зауважити, що вона також носить двоїстий характер і може виступати

у вигляді відповідальності за заподіяння майнової шкоди (внедоговорной) і відповідальності за порушення своїх договірних зобов'язань по залізничне перевезення вантажів. Однак розмежувати, до якого конкретно виду належить та чи інша відповідальність, може бути ще складніше, ніж по вантажовідправників та вантажоодержувачів. Найбільш тісно зобов'язання переплітаються на прикладі відповідальності за вантаж, прийнятий залізницею до перевезення і пошкоджений (знищений) внаслідок залізничного події.

Відповідно до статті 924 ЦК України [5] і статей 113, 127 СЗ України [6] перевізник несе відповідальність за незбереження вантажу, що відбулася після його прийняття до перевезення і до видачі вантажоодержувачу або уповноваженій особі, якщо не доведе, що втрата, недостача або пошкодження вантажу сталися внаслідок обставин, запобігти яким перевізник був не в змозі і усунення яких від нього не залежало, наприклад, внаслідок особливих природних властивостей вантажу, недоліків тари або упаковки, які не могли бути помічені при прийомі вантажу, тощо.

Як видно з проаналізованих норм, якщо зобов'язання з заподіяння шкоди припускають його повне відшкодування, то відповідальність за невиконання зобов'язань по перевезенню має безліч застережень і обмежень і багато що залежить від того, яка норма буде застосована - регламентує договір перевезення або зобов'язання із заподіяння шкоди. Вважаємо, що в даній ситуації діє правило пріоритету спеціальної норми над загальною і застосуванню підлягають саме норми з договору перевезення, закріплені в ЦК України [5] і СЗ України [6], а при міжнародних перевезеннях - в УМВС як міжнародно-правовому акті, що стоїть вище національного законодавства [9].

Таким чином, відповідальність підприємств залізниці, а також вантажовідправників, вантажоодержувачів при заподіянні шкоди внаслідок залізничного події, незважаючи на наявність між сторонами договірних взаємовідносин, пов'язаних з перевезенням, носить найбільш яскраво виражений імперативний характер. Це обумовлено двоїстістю статусу залізнич-

ного підприємства, - з одного боку, як повноправного суб'єкта господарювання, з іншого - як природної монополії держави на даний вид послуг, нерозривно пов'язаної з володінням специфічним видом матеріальних активів - залізничним транспортом, які представляють особливу соціальну значущість і разом з тим особливу соціальну значимість і разом з тим особливу небезпеку для оточуючих, і тому вимагає неухильного дотримання певних норм і правил, закріплених нормативними документами.

Список використаної літератури

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996. // Відомості Верховної Ради. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 року із змінами внесеними Законом від 21.12.2000 р. // Відомості Верховної Ради, 2001, № 9, Ст. 68.
3. Про залізничний транспорт: Закон України від 04.07.1996 р. № 40. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 16.01.2020 р).
4. Про перевезення небезпечних вантажів: Закон України від 6 квітня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. 2000. № 28. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-14#Text> (дата звернення 25.12.2020)
5. Цивільний Кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 40-44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 16.01.2021 р).
6. Статут залізниць України: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.1998 р. № 457. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-98-%D0%BF> (дата звернення: 18.01.2020 р).
7. Про затвердження окремих розділів Правил перевезення вантажів: Наказ Міністерства транспорту України від 21.11.2000 р. № 644.
8. Правила планування перевезень вантажів затвердженні наказом Міністерства транспорту України від 09.12.2002 р. № 873, Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 29.12.2002 р. за №1030/7318 із змінами і доповненнями внесеними наказом Міністерства транспорту України від 01.12.2008 № 1454.
9. Угода про міжнародне залізничне вантажне сполучення (УМВС) від 01.11.1951 року Зі змінами і доповненнями, внесеними

- від 6 червня 2014 року, від 16 жовтня 2015 року // URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_011#Text
10. Про міжнародні змішані перевезення вантажів: Конвенція ООН (КСП) Женева, 24 травня 1980 р. // URL: <http://www.singlewindow.org/docspravo/12/119?lang=ukr>
11. Волкова А. В. Правова природа договору міжнародного комбінованого перевезення вантажів / А. В. Волкова // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2013. № 1(1). С. 52-56.
12. Лукасевич-Крутник І. С. Довгостроковий договір у системі договорів перевезення. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2017. № 30. Том 2. С. 4-7
13. Правове регулювання перевезень в Україні/ За ред. Є.О. Харитонова. Х: Одісей. 2006. 550 с.

Sirko R. Regarding certain issues of legal regulation of liability of participants in the carriage of goods by rail

Specific legal relations arising from the carriage of goods by rail are based on a contract for the carriage of goods by rail. Detailed legal regulation of the terms of this contract is essential, as it is from its content depends on many circumstances, including those related to compensation for damage caused in the event of a railway accident.

In the Ukrainian and foreign literature, the problems related to the legal relations related to rail freight, some attention is paid to this topic, some scientific articles are devoted to this topic, however, in particular, the issue of liability is insufficiently addressed, although the need for detailed study. , due not only to the high importance of legal relations in freight for the national economy of Ukraine as a whole, but also determined by their practical significance in the implementation of legal protection of property interests of specific business entities that are participants in the above legal relations.

The responsibility of railway enterprises, as well as shippers, consignees in causing damage as a result of a railway accident, despite the existence of contractual relations between the parties related to transportation, is the most pronounced imperative nature.

This is due to the duality of the status of the railway enterprise - on the one hand, as a full-fledged business entity, on the other - as a natural monopoly of the state on this type of services, inextricably linked to ownership of a specific type of tangible assets - rail transport. and at the same time special social significance and at the same time special danger for others, and therefore requires strict observance of certain norms and rules enshrined in regulations.

Key words: *transportation, rail transport, reform, rail transportation relations, railway charter, rail transportation contract, obligations, liability, rail, transport.*

УДК 340.15

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.36>

В. О. Саламатов

доктор наук з державного управління, доцент
кафедри бізнес-економіки та адміністрування
Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка

М. І. Масляк

аспірант кафедри бізнес-економіки та адміністрування
Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка

ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто концепція «нового публічного менеджменту», яку потрібно розглядати як громадсько-мережеву модель управління суспільством та формується в результаті зменшення ролі держави та розширення суб'єктного складу. Досліджено проблему складності визначення сегментів публічного управління, з яких починається впровадження інноваційних підходів. Досліджено, що на формування і розвиток типу моделі публічного управління національною інноваційною системою впливають архетипи національної ментальності. Досліджено сутність поняття «національний менталітет» та «національна ментальність», досліджено теорію, що національні культури здійснюють систематичний вплив на організацію через ті цінності, якими їх працівники керуються в житті і на робочому місці (наукове дослідження Г. Хофстеде). Розглянуто важливі аспекти концепції нового державного управління, як впровадження режиму змагальності у сфері публічного управління в цілому та у державній службі зокрема, запозичення управлінських методів із приватного сектору, дрейфування від принципу дотримання бюрократичної процедури до застосування кількісних індикаторів показників ефективності та децентралізація управління не співвідносяться системно із заходами. Визначено, що українські пропозиції до реформування публічного управління та публічної служби майже не враховують, що конкретні інститути, стандарти, норми та підходи (як об'єкт запозичення) є результатом складної діалектики взаємодії традицій та інновацій, причому баланс цих компонентів є унікальним для кожної окремої європейської держави з поправкою на вплив ЄС як масштабного інтеграційного проекту та універсальні тенденції в галузі публічного управління. Встановлено, що в Україні найбільш гострими є питання санації держави, очищення і навіть заміни її найбільш уражених підсистем; досягнення збалансованості основних ланок, рівнів, підсистем; підвищення активності, відповідальності та адміністративного тону суб'єктів прийняття управлінських рішень та суб'єктів контролю за їх реалізацією. Вирішення цих завдань неминуче ставить на перший план іншу проблему – проблему вироблення ідеальної моделі державного управління, яка являє собою деякий компроміс між досягненнями передових держав, національним досвідом державного управління та реальними і потенційними ресурсами втілення моделі в практику.

Ключові слова: публічне управління, інновації, інноваційна діяльність, новий публічний менеджмент, інноваційні підходи.

Постановка проблеми. Протягом останніх років система державного управління зазнає постійних перетворень. Слід зазначити, що не зважаючи на вказані трансформації, існуюча в країні система державного управління демон-

струє свою неефективність, внутрішню суперечливість, відірваність від громадян і, як результат, виступає однією з причин стримування модернізаційних процесів та системних перетворень в усіх сферах розвитку суспільства. До основних причин незадовільного стану державного управління можна віднести: неефектив-

ність системи взаємодії органів державної влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях, недосконалість системи державної та муніципальної служби, недотримання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування принципів відкритості і прозорості [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема з функціонуванням системи державного управління на сучасному етапі розвитку держави привертає увагу широкого кола фахівців. В цьому плані високої оцінки заслуговують праці сучасних українських науковців: А. Береза, Г. Букерт, А. Власенко, І. Понкін, А. Колот, В. Купрійчук, Л. Ленкавський, Н. Меннінг, Г. Панченко, Н. Парісон, Дж. Л. Перрі, Г. Пилипенко, Дж. Стокер, Ю. Сурмін, О. Онуфрієнко, А. Никифоров, Г. Хофстеде.

Метою статті є дослідження проблем, пов'язаних з сучасним станом розвитку системи публічного адміністрування в Україні та виявлення причин його неефективності та пошук раціональних шляхів оптимізації.

Висновки і пропозиції. Як відзначають Леслі Ленкавський і Джеймс Л. Перрі, удосконалення публічного управління є значно меншою мірою наслідком винаходу кимось нових способів і напрямків, ніж наслідком еволюції і компромісу. При цьому збільшення продуктивності при здійсненні публічного управління не є єдиним мірилом його ефективності. З цього випливають вади «нової» моделі публічного управління, які неминуче виникають з основних недоліків сьогоденної системи організації публічної влади (недоліки принципу поділу влади, недоліки системи відтворення і заміності влади на основі «демократичних» виборів, надмірний вплив великого капіталу (олігархії) на публічну адміністрацію, корупція, нелояльність чиновників, інші недоліки людського потенціалу публічної адміністрації). За словами Джеррі Стокера, як для «традиційної» моделі публічного управління, так і для нової моделі суспільного управління спроби досягнення компромісу між забезпеченням демократії і здійсненням публічного управління зумовлюють можливість виникнення потенційних протиріч і конфліктів [5, с. 134-135].

Критика концепції нового публічного управління зводиться до кількох ключових моментів.

1. Редукція функцій державного апарату до ролі приватного підприємства з обслуговування громадян-клієнтів. Якщо в економічній сфері можливості громадянина залежать від його фінансового становища, то у політичній сфері всі громадяни є рівноправними. Публічний менеджмент – це діяльність державних (і муніципальних) органів влади в економічній системі з надання суспільних послуг громадянам за принципом ринкових відносин, в залежності від їх матеріального становища. Поняття «споживач» і «послуги», які широко використовуються у ринковій економіці, неможна так же широко використовувати в публічному управлінні.

2. Невідповідність між запитами споживачів-громадян та пропозицією товарів і послуг, представленою державним сектором. Вільний споживчий вибір не може бути ефективним механізмом гармонізації суперечностей попиту на суспільні послуги (житла, медицини, освіти). Економічні ринкові механізми управління повинні поєднуватися з державним перерозподілом суспільних доходів і послуг, наданням державної підтримки малозабезпеченим, інвалідам, людям похилого віку для пом'якшення соціальних диспропорцій, зменшення соціальної напруженості, забезпечення рівних стартових можливостей. Важливо, щоб така політика регулювання була здатна підтримувати функціонування ринку. Відповідно, політико-адміністративна система не повинна розчинятися в економічній системі, публічне управління – у публічному менеджменті.

3. Істотною невдачею нового публічного управління є організація державної служби не як єдиної системи державного апарату, а за принципом фрагментарності. У приватному секторі організації діляться за продуктом, який вони виробляють. Але така модель сегментації державної служби не узгоджується з практикою раціоналізації виробництва, принципами узгодженості, координації та інтеграції економіки [12].

Важливо також відзначити проблему складності визначення сегментів публіч-

ного управління, з яких слід починати впровадження інноваційних підходів, оскільки, як справедливо вказують Нік Меннінг і Ніл Парісон, «реформа державного управління не є самоочевидним пріоритетним завданням. З огляду на труднощі в подоланні опору з боку зацікавлених кіл, можна сказати, що немає причин, за якими адміністративна реформа повинна «котируватися» нарівні зі структурними реформами і реформами в соціальній сфері як один із пріоритетних напрямків. Тому основна проблема, що стоїть перед тими реформаторами, які працюють в контексті щодо складного інституційного устрою та складної конституційної системи і які не мають значних «тягових зусиль», але повинні зробити ряд неминучих основоположних заходів, полягає у виборі «точки входу» [5, с. 137].

На формування і розвиток типу моделі публічного управління національною інноваційною системою впливають архетипи національної ментальності. Це підтверджується науковими дослідженнями Г. Хофстеде. Він стверджує (підсилюючи концепції практичними прикладами), що національні культури здійснюють систематичний вплив на організацію через ті цінності, якими їх працівники керуються в житті і на робочому місці. Вчений першим поставив питання про те, що організації в значній мірі є «породженнями» свого національного середовища і запропонував теоретичну структуру, в рамках якої могли бути пояснені взаємозв'язки між організацією і культурою. Теоретичні роботи і практичні зусилля Г. Хофстеде були спрямовані на надання допомоги менеджерам мультинаціональних компаній в розумінні і обліку в повсякденній управлінській діяльності різноманіття сформованих архетипів і культурних традицій, які обумовлені рамками національного менталітету і в яких формувалася особистість працівників. У 1970-х рр. основна увага в дослідженнях Г. Хофстеде приділялася аналізу відмінностей національних культур і їх впливу на організацію, а пізніше, в 1980-х рр. – відмінностей організаційних культур в рамках однієї нації. Ключовим моментом в його роботах фігурувала національна культура.

Для того, щоб сформувати адекватну національну модель менеджменту, слід виходити не від поняття «національний менталітет» як стилю життя нації, а від поняття «національна ментальність», що відображає глибинний рівень свідомості нації, її стиль мислення і має типові «ментальні характеристики, символічно оформлені у архетипи». Релігійна свідомість безпосередньо стикається з феноменом ментальності людей і несе в собі істотний ментальний потенціал, беручи участь в організації життєдіяльності людини. Національна економічна ментальність впливає на формування архетипів економіки, якими користується нація у своїй господарській діяльності, тобто, в національній економіці. Національна культурна ментальність, відповідно, через архетипи культури впливає на формування і розвиток національної культури. Національна економіка і національна культура під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів можуть змінюватися, що з часом (в залежності від того наскільки стійкі і впливові ці зміни) призводить до того, що починає змінюватися національна ментальність і її архетипи. Такі процеси набирають активності і стають надзвичайно актуальними в умовах глобалізаційних викликів і потужного зростання науково-технічного прогресу.

У більшості прогресивних країн національні інноваційні системи вже сформовані. Україна тільки починає розглядати питання створення своєї національної інноваційної системи. І тут важливий момент ознайомлення з досвідом інших країн. Слід розуміти, що кожен досвід формування і розвитку національної інноваційної системи може бути практично корисним для України з різних причин. Наприклад, це можуть бути особливості, пов'язані з національним менталітетом, історично сформованою системою державного управління національною економікою, загальним станом національної економіки і станом новаційно-інноваційної сфери та забезпеченням її відповідною інфраструктурою [2, с. 33-37].

Ситуація із сектором публічного управління в Україні є лише аспектом невдалої демократичної модернізації, коли побу-

дова формального «фасаду» є звичайним результатом реформ, який зовсім не підтриманий фундаментальними сутнісними змінами. Сучасна українська публічна служба може бути описана, зокрема, як квазівеберівська бюрократія пострадянського типу, але це абстрактне визначення не буде відображати власне національну специфіку, в тому числі сучасні тенденції реформ публічного управління, їх успіхи та невдачі. Проте напевно можна стверджувати, що українські адміністративні традиції є безумовно генетично ближчими до моделі раціональної закритої публічної служби континентально-європейського зразку, ніж до моделі відкритої емпіричної публічної служби, характерної для англосаксонських країн.

Такі важливі аспекти концепції нового державного управління, як упровадження режиму змагальності у сфері публічного управління в цілому та у державній службі зокрема, запозичення управлінських методів із приватного сектору, дрейфування від принципу дотримання бюрократичної процедури до застосування кількісних індикаторів показників ефективності та децентралізація управління не співвідносяться системно із заходами, передбаченими «Стратегією 2016-2020». Слід, однак, урахувати, що децентралізація як така знаходиться на порядку денному українського державотворення (а певні реформи, переважно у сфері збільшення фінансової самостійності регіонів, уже здійснено), але характеризується надмірним ступенем політизації проблеми.

Необхідно констатувати суттєве відставання рівня інформатизації української публічної служби не тільки від провідних розвинених країн, але й від середньоєвропейського рівня. Модернізаційні цілі, визначені сьогодні, переважним чином співвідносяться з давно пройденими етапами інформаційно-технологічного осучаснення публічної служби в державах-членах ЄС.

Проблематика розбудови громадянського суспільства присутня як в українських наукових джерелах, так і на рівні законодавчих ініціатив. Втім значного прогресу у практичній площині ще не досягнуто, увага до кращого зарубіжного

досвіду у цій сфері є незначною, загальнодержавні проекти характеризуються формальним підходом з огляду на необхідність побудови демократичного «фасаду». Поодинокі міждержавні проекти, зокрема швейцарсько-українська Програма «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), поки що не дали дійсно помітних результатів. Втім слід визнати відносну успішність деяких контролюючих інститутів громадянського суспільства, зокрема Громадської Ради Добросовісності, яка покликана модерувати оновлення суддівського корпусу в Україні.

При цьому сучасні розвинені континентально-європейські та англосаксонські країни як конвергентні суспільства утворюють основні моделі організації публічної служби, що стають об'єктом рецепції країнами, які прагнуть модернізувати публічне управління. Запозичення такого роду ускладнюються тим фактом, що значну частину останніх складно віднести до конвергентних суспільств. Натомість, у них спостерігаються різноспрямовані тенденції у взаємодії держави та громадянського суспільства, в тому числі і процеси дивергенції (віддалення), що дозволяє інтерпретувати їх як суспільства гібридного типу у цьому сенсі.

Основний зміст та контекст процесів реформування публічного управління в Україні свідчить про ще недостатнє розуміння такої необхідності основними авторами реформ. У той же час необхідність модернізації публічного управління в цілому та публічної служби зокрема ставить складні завдання для сучасної України. Політичні еліти, що знаходяться при владі, зосередившись на питаннях протидії корупційним явищам (ефективність якої складно вважати високою), надто спрощено сприймають перспективи рецепції вдалих управлінських рішень та інститутів.

Українські пропозиції до реформування публічного управління та публічної служби майже не враховують, що конкретні інститути, стандарти, норми та підходи (як об'єкт запозичення) є результатом складної діалектики взаємодії традицій та інновацій, причому баланс цих компонентів є унікальним для кожної окремої європейської держави з поправкою на вплив ЄС

як масштабного інтеграційного проекту та універсальні тенденції в галузі публічного управління, в тому числі у площині взаємодії із громадянським суспільством. Все це значно ускладнює практичну реалізацію проголошених планів, тим більше, що навіть фрагментарний успіх Стратегії реформування 2016-2020 рр. з одночасними позитивними зрушеннями у питанні боротьби із системною корупцією (що наразі уявляється вельми сумнівним) ставить перед українською державою складне завдання подальшого реформування публічної служби [4, с. 64-68].

Відзначаючи цінність інновацій мотивації трудової діяльності службовців публічного управління, їх не можна визнати досконалими та універсальними для створення механізму державного управління інноваційною діяльністю. По-перше, поза увагою залишається вплив на мотивацію зовнішніх чинників (рівня інфляції, процентних ставок, рівня безробіття, соціального статусу інноватора, соціального захисту та соціального забезпечення, кон'юнктури на ринках праці та інновацій, інших чинників). По-друге, у якості об'єкта досліджень, як правило, обирають найманого працівника, не враховуючи при цьому особливостей мотивації інноваційного підприємця. По-третє, зарубіжні теорії не розглядають як суттєвий фактор зв'язок мотивації з національними особливостями менталітету працівників, підприємців та урядовців.

Практичне застосування класичних теорій мотивації праці у країнах, які ще тільки починають формувати національні інноваційні системи ринкової орієнтації, вимагає обачливості та гнучких підходів. Так, результати порівняльного опитування працівників у США та в Росії, проведені у середині 1990-х рр., незважаючи на принципову близькість оцінок, показали суттєву відмінність у мотивації інноваційної праці у цих країнах. Якщо для американців основним стимулом підвищення продуктивності праці є хороші шанси просування по службі, то у росіян – висока заробітна плата. Зв'язок оплати праці з її результатами для американців стоїть на третьому місці, тоді як для росіян лише на п'ятому. Пріоритетна роль матеріальної компоненти

у системі мотивів неодноразово підтверджувалася й результатами досліджень українських учених. Це доводить справедливості висновку про те, що задоволення соціальних і духовних потреб не є головними мотивами інноваційної діяльності до того часу, доки не будуть задоволені матеріальні потреби на рівні, який відповідає стандарту якості життя інноватора, визначеного його соціальним статусом.

Водночас діюча схема посадових окладів, затверджена для бюджетних організацій, де провідні фахівці – конструктор, технолог, електронік мають одержувати майже однакову заробітну плату з вантажником, прибиральником чи опалювачем, повністю знецінює зміст висококваліфікованої праці, нівелює відмінності репродуктивної та творчої праці й з точки зору ефективності стимулювання інноваційної діяльності є неприпустимим явищем. До того ж приватний сектор за виконання робіт, які потребують нижчої кваліфікації, порівняно з науковими та науково-технічними роботами, пропонує значно вищу заробітну плату науково-технічної діяльності, у першу чергу, у молоді, старіння наукових кадрів, втрати унікальних знань, руйнації наукових шкіл, падіння суспільного статусу інноваційної діяльності. Як наслідок не сприйняття вітчизняною наукою і виробництвом сучасних технологій [3, с. 17-21].

Близькими за своєю суттю є проблеми підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, їх резерву, інших управлінських кадрів, які зводяться до наступних: відсутність законодавчої та нормативно-правової бази з питань мотивації до безперервного професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; несформованість ринку освітніх послуг для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; відсутність єдиних стандартів із підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; неунормованість питань щодо направлення на навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування кадровими службами органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та відповідальності органів влади як замовників

навчання за виконання планових завдань; відсутність методичних розробок щодо організації ефективного контролю та об'єктивної оцінки підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; недостатнє навчально-методичне забезпечення безперервності навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, відсутність відповідних методичних матеріалів; невідповідність періодичності навчання (1 раз на 5 років) швидким темпам змін і зростаючим вимогам до рівня професіоналізму державних службовців; незадовільний стан обсягів і механізмів фінансування підвищення кваліфікації; низька оплата праці викладачів у системі підвищення кваліфікації державних службовців; незадовільний стан матеріально-технічного забезпечення підвищення кваліфікації.

Удосконалення системи підвищення кваліфікації на сучасному етапі розвитку України потребує значних зусиль у нормативно-правовому, науковому, методичному, фінансовому та кадровому її забезпеченні. Навчальний процес підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників державних підприємств, установ, організацій вимагає інтенсифікації, використання сучасних форм проведення занять та використання технічних засобів.

Основними проблемами науково-дослідної роботи є: тенденція до подрібненості тем науково-дослідних робіт, що не дозволяє отримувати вагомні наукові результати та рекомендації до практики публічного управління, тому необхідно зменшити кількість тем; слабким є зв'язок наукових досліджень з розгорнутою в Україні практикою державно-управлінських реформ, тому необхідно формувати теми досліджень з урахуванням реформ; недостатнім є фінансування Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії, основною причиною цього є те, що фінансові ресурси, які передбачалися при створенні Інституту, витрачаються на дрібні теми наукових досліджень, кількість яких постійно зростає.

Інтенсивний розвиток наукових досліджень неможливий без скорочення

та укрупнення тематики науково-дослідних робіт за комплексним науковим проектом, орієнтація їх на ключові проблеми державно-управлінських реформ. Важливо подолати наукову благодійність, обов'язковий розподіл тем та відповідно ставок між кафедрами, які часто звітуються досягненнями аспірантів та докторантів.

Інтенсифікація підготовки науково-педагогічних кадрів вимагає переходу від написання дисертацій до організації та проведення дисертаційних досліджень, від дисертаційного «валу» до підготовки аспірантів та докторантів на замовлення органів державної влади та місцевого самоврядування, від некомпетентності у науковому керівництві до цілеспрямованої підготовки наукових керівників. Особливо важливою є зміна навчання аспірантів та орієнтація навчання на методи і технології наукових досліджень [7, с. 484-486].

Висновки. На сучасному етапі розвитку Української держави найбільш гострими є питання санації держави, очищення і навіть заміни її найбільш уражених підсистем; досягнення збалансованості основних ланок, рівнів, підсистем; підвищення активності, відповідальності та адміністративного тону суб'єктів прийняття управлінських рішень та суб'єктів контролю за їх реалізацією. Вирішення цих завдань неминуче ставить на перший план іншу проблему – проблему вироблення ідеальної моделі державного управління, яка являє собою деякий компроміс між досягненнями передових держав, національним досвідом державного управління та реальними і потенційними ресурсами втілення моделі в практику [8, с. 493-494]. Важливим є осмислення методологічних аспектів державного управління в Україні в історичному зрізі. Успішна реалізація державно-управлінських реформ потребує спеціально-наукового їх супроводу, основною складовою якого є методологічні пошуки з метою вироблення ефективного інструментарію державно-управлінської діяльності.

Подальшим напрямом наукових досліджень за цією проблематикою вбачається у проведенні аналізу попередніх наукових досліджень проблем державного управління у сфері цивільного захисту та пошуку шляхів його удосконалення.

Список використаної літератури:

1. Береза А.В. Реформа публічного управління: сучасні тенденції та перспективи для України. URL: http://app.nuoua.od.ua/archive/46_2012/41.pdf (дата звернення 13.06.2021).
2. Власенко А. Влияние архетипов национальной ментальности на формирование механизмов государственного управления национальной инновационной системой. Публичное управление: теория и практика: сборник научных трудов Ассоциации докторов наук государственного управления. Х.: Изд-во «ДокНаука-ДержУпр». Специальный выпуск. Июнь. 2013. С. 32-41.
3. Колот А.М., Никифоров А.Є. Мотивація інноваційної діяльності: теорія і практика державного управління. Економіка та держава. 2008. № 5. С. 17-23.
4. Онуфрієнко О.В. Сучасна доктринально-концептуальна основа модернізації публічного управління та державної служби України: веберівська бюрократія, нове публічне управління, електронне врядування. Аспекти публічного управління. 2018. № 5. Т. 6. С. 59-73.
5. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. – К.: Основи, 1994. – 191 с.
6. Радиш Я.Ф. Державне управління в Україні: стан, проблеми та тенденції розвитку (за матеріалами експертної доповіді національного інституту стратегічних досліджень) / Я.Ф. Радиш // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2009. – № 1. – С. 11-12. – Режим доступу: <http://www.cppk.cv.ua/i/1131228.pdf>
7. Сурмін Ю.П. Ключові проблеми розвитку Національної академії державного управління при Президентові України та шляхи їх розв'язання. Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (Київ, 27 трав. 2011 р.). У 2 т. Т. 2. К.: НАДУ, 2011. С. 484-486.
8. Сурмін Ю.П., Купрійчук В.М. Модернізація системи державного управління в Україні: методологічний аспект. Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (Київ, 27 трав. 2011 р.). У 2 т. Т. 2. К.: НАДУ, 2011. С. 493-494.

Salamatov V., Masliak M. PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF INNOVATIVE TECHNOLOGIES IN THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM

The article considers that the new public management should be considered as a public-network model of public administration, which is formed as a result of reducing the role of the state and expanding the subject composition. The problem of complexity of definition of segments of public management from which introduction of innovative approaches begins is investigated. It is investigated that the formation and development of the type of model of public management of the national innovation system is influenced by the archetypes of the national mentality. The essence of the concept of "national mentality" and "national mentality" is studied, the theory that national cultures exert a systematic influence on the organization through the values that their employees are guided by in life and in the workplace (research by Hofstede). Important aspects of the concept of new public administration are considered, such as the introduction of competition in public administration in general and in the civil service in particular, borrowing management methods from the private sector, drifting from bureaucracy to quantitative indicators of efficiency indicators and decentralization of management are not systematically measures provided. It is determined that Ukrainian proposals for public administration and public service reform almost do not take into account that specific institutions, standards, norms and approaches (as an object of borrowing) are the result of a complex dialectic of interaction of traditions and innovations, and the balance of these components is unique. European state adjusted for the influence of the EU as a large-scale integration project and universal trends in public administration. It is established that in Ukraine the most acute issues are the rehabilitation of the state, cleaning and even replacement of its most affected subsystems; achieving balance of the main links, levels, subsystems; increasing the activity, responsibility and administrative tone of the subjects of management decisions and the subjects of control over their implementation. Solving these problems inevitably brings to the fore another problem - the problem of developing an ideal model of public administration, which is a compromise between the achievements of advanced countries, national experience of public administration and real and potential resources to put the model into practice.

Key words: public administration, innovations, innovative activity, new public management, innovative approaches.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.37>**А. В. Молчанова**

аспірант кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ЗАКОННІ ВИМОГИ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПОДАТКОВИХ ОРГАНІВ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЯ ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

У статті проаналізовано особливості правового статусу податкових органів та адміністративно-правового статусу їх посадових осіб. Зазначено, що податкова служба є колективним суб'єктом адміністративного права, наділений владними повноваженнями та покликаний виконувати публічні функції. Визначено ознаки та сформульоване авторські поняття адміністративно-правового статусу посадових осіб податкових органів як визначених нормами податкового та адміністративного законодавства мети, завдання, функцій, принципів, гарантій діяльності, сукупності прав і обов'язків посадових осіб податкових органів, які реалізується в системі правовідносин із платниками податків та органами публічної влади, що пов'язані із виконанням функцій з адміністрування податків та зборів, надання консультацій платникам податків та здійснення контрольної діяльності щодо своєчасності подання передбаченої законом звітності, своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків, зборів, платежів, а також порядок набуття, зміни та припинення цього статусу, відповідальність та правила взаємодії з іншими суб'єктами в публічно-правових відносинах. Охарактеризовано категорію законна вимога посадових осіб податкових органів та визначено її ознаки: за змістом це усне чи письмове звернення посадових осіб податкових органів до платників податків, органів місцевого самоврядування та державних органів із вимогою надати інформацію, документи, вчинити певні дії чи утриматись від них, що передбачені податковим законодавством; предметом вимоги є інформація, документи, дії чи бездіяльність; суб'єктами такої законної вимоги є посадові особи податкових органів, наділені законом відповідними правами; мета – створення гарантій та умов для реалізації податковими органами їх завдань та функцій; за невиконання такої вимоги передбачена юридична відповідальність.

Ключові слова: правовий статус, адміністративно-правовий статус, посадова особа, гарантії, права, законна вимога, податкові органи.

Постановка проблеми. Фінансова система є основою функціонування держави і на скільки вона буде збалансована в більшій мірі залежить від ефективності державних органів, що реалізують державну політику у цій сфері. Оскільки головним призначенням фінансів, наголошує С.М. Попова є грошове забезпечення функціонування держави, то саме держава для забезпечення свого належного фінансового стану створює спеціальні органи виконавчої влади, до яких належить і державна податкова служба, наділяючи їх певними повноваженнями [1, с. 93]. О. С Ярмоленко передумовами створення єдиної системи державних орга-

нів, які спеціалізувалися б виключно на забезпеченні справляння податків, визначає необхідність регулярного й постійного формування дохідної частини бюджету протягом усього фінансового року за рахунок насамперед податкових надходжень [2, с. 128].

Мінливість та швидкоплинність зовнішніх та внутрішніх факторів, що впливають на фінансову політику держави обумовлюють довгу історію модернізації податкових органів. Водночас національне законодавство не встигає змінюватись та встановлювати відповідні правові гарантії забезпечення виконання законних вимог податкових органів, що відображається у адміністративному деліктному законодавстві.

За результатами соціологічного дослідження на авторитет податкових органів найбільш негативно впливають такі чинники: нестабільність та недосконалість податкового законодавства та часті зміни в законодавстві, бюрократизм, високі ставки податків, неоднозначне тлумачення законодавчих вимог, значні штрафні санкції, корупція, тобто більшість позицій, за якими проводилося дослідження громадської думки, так чи інакше пов'язані з недосконалістю законодавства, зазначає С. Івасенко [3, с. 238].

На сьогодні система органів, що реалізують державну податкову політику переживає черговий етап реформування, що пов'язаний із необхідністю забезпечення інституційної спроможності цієї служби. Наказом Державної податкової служби України (ДПС) від 10.12.2019 року № 205 була затверджена місія та стратегічні цілі діяльності цієї служби. Так, місія ДПС визначає, що вона ефективно адмініструє податки, збори та платежі, надає якісні та зручні послуги платникам та, як наслідок, забезпечує надходження до бюджету задля економічного та соціального добробуту країни [4]. Стратегічні цілі діяльності ДПС до 2022 року були визначені наступні: 1) створення єдиної юридичної особи та ефективного управління діяльністю; 2) ефективне адміністрування податків, зборів, платежів; 3) формування іміджу ДПС як сервісної служби європейського зразка з високим рівнем довіри у суспільстві; 4) протидія ухиленню від оподаткування шляхом запровадження міжнародних стандартів та вдосконалення аналітичних інструментів; 5) формування кваліфікованої, ефективної та мотивованої команди [4]. Таким чином спостерігаємо тенденції згідно яких ДПС поступово скорочує свої контрольні функції та змінює вектор діяльності на адміністрування та консультування. Водночас зміни у правовому статусі ДПС впливають і на адміністративне деліктне законодавство, оскільки потребують уточнення норми Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), що передбачають відповідальність за вчинення податкових правопорушень та не виконання законних вимог посадових осіб ДПС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правовий статус та адміністративно-правовий статус фізичних та юридичних осіб як правові категорії, їх зміст та структура вивчались такими вченими як В. Б. Авер'янов, Д.М.Бахрах, Ю.П. Битяк., В.В. Галуцько, Т.О. Коломоєць, Н. В. Лебідь, С. В. Лопатін, П.С. Лютіков, Т. О. Мацелик, А.Г. Стеценко, О.П. Сікорський, О. С. Ярмоленко.

Безпосередньо питанням правового статусу органів оподаткування присвятили свої роботи такі вчені як: С. М. Аксюков, О. О. Бандурка, О.О. Бриганець, А. В. Головач, С. М. Попова та інші.

І хоча впродовж останніх років дослідження особливостей діяльності органів ДПС України та їх правового статусу сучасними науковцями проводилося досить активно, наголошує А.В. Мартинюк, окреслені проблеми не можна вважати вирішеними ні у практичному, ні в теоретично-методологічному аспектах [5, с. 111]. На наш погляд, ця тематика наукового пошуку набуває особливої актуальності в сучасних умовах модернізації самої служби, корегування її місії та завдань. І оскільки не достатньо дослідженими є питання правового статусу податкових органів у сучасних умовах, то ще менше приділено уваги правовим гарантіям реалізації законних вимог цих контролюючих органів, а саме адміністративній відповідальності за їх не виконання.

Мета статті. Основною метою цієї статті є з'ясування змісту категорії адміністративно-правовий статус податкових органів та їх посадових осіб його співвідношення із поняттям правовий статус. Для досягнення поставленої мети потребують вирішення наступні завдання: висвітлення наукових підходів до категорій правовий статус та адміністративно-правовий статус; з'ясування правових засад, що визначають статус податкових органів та їх посадових осіб; визначення місця та змісту законної вимоги посадових осіб податкових органів у складі їх адміністративно-правового статусу, а також формулювання пропозиції перспективного удосконалення адміністративного деліктного законодавства в частині відповідальності

за невиконання законних вимог податкових органів.

Виклад основного матеріалу. На думку О. О. Бандурки, стратегічною метою податкової політики в сучасній Україні є створення стабільної та ефективної податкової системи, яка б забезпечила достатній обсяг надходжень платежів до бюджетів усіх рівнів [6, с. 8]. Функціонування податкової системи не можливо без ефективної податкової служби, якісна робота якої значною мірою залежить від її правового статусу. Питання про сутність правового статусу податкової служби та її посадових осіб, наголошує А.В. Мартинюк, має важливе значення, оскільки його визначення на рівні науково-практичних узагальнень дозволяє більш повно розуміти розподіл завдань, функцій та обов'язків, закріплених у нормативних актах у такому порядку, який би забезпечив підвищення ефективності їх діяльності [5, с. 113].

Адміністративна відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб органів державної податкової служби передбачена ст. 163-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Проте, наголошує О.С. Ярмоленко, у зв'язку з набуттям чинності Податковим кодексом України багато проблем у цій сфері загострилося, зокрема, це обумовлено змінами у визначенні правового статусу посадових (службових) осіб органів Державної податкової служби, особливо такого його важливого елемента як права [7, с. 39]. С.М. Попова вважає, що рівень ефективності діяльності податкової служби значною мірою залежить від її правового статусу. Питання про сутність правового статусу органів ДПС має важливе значення, оскільки його визначення на рівні науково-практичних узагальнень дозволяє більш повно розуміти розподіл завдань, функцій та обов'язків, закріплення їх у нормативних актах у такому порядку, який би забезпечив підвищення ефективності їх діяльності [8, с. 93]. Таким чином, конкретизація адміністративно-правового статусу податкових органів та їх посадових осіб важлива як для ефективності всієї системи оподаткування так і для кваліфікації дій правопорушників як

невиконання законних вимог посадових осіб податкових органів.

С.М. Аксюков стверджує, що у Податковому кодексі України визначено такі категорії, що входять до структури адміністративно-правового статусу уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів як функції органів державної податкової служби та їх обов'язки, питання проходження служби їх посадовими особами, окремі питання відповідальності посадових осіб податкових та митних органів, скасування та оскарження рішень цих органів та інше [9, с. 2015]. Функцій органів державної податкової служби та їх базовий перелік встановлені у ст. 19 Податкового кодексу України [10]. До них, наголошує С.М. Аксюков, законодавцем віднесено різноманітні види контролю у сфері адміністрування податків та зборів, забезпечення реєстраційної діяльності, надання різного роду послуг платникам податків, забезпечення діяльності власних підрозділів та інших органів державної влади, а у ст. 20 Податкового кодексу України надано уповноваженому центральному органу виконавчої влади з реалізації державної податкової політики низку прав щодо проведення перевірок платників податків, висунення вимог про усунення порушень, звернення до суду та інших органів державної влади, застосування санкцій у разі виявлення порушень з боку платників податків, отримання інформації у межах компетенції тощо [9; 10]. Положення про Державну податкову службу України, затверджене 6.03.2019 року Постановою Кабінету Міністрів України № 227 містить ще більш розширене коло контрольних повноважень цієї служби [11]. Із зазначеного можна зробити висновок, що вчені, що досліджували правовий статус податкових органів та їх посадових осіб по різному підходили до визначення їх адміністративно-правового статусу та відповідно змісту такої форми його реалізації як законні вимоги.

Проблеми правового статусу як правової категорії знайшли своє відображення в роботах різних науковців. Розглядаючи вихідне поняття «статус» як юридичну категорію О.С. Ярмоленко вказує на необхідність використання його лексич-

ного значення в основі правових визначень, а саме в перекладі з латини воно розуміється як «стан» і «становище», позначаючи у своєму первісному значенні й загальне становище окремої особи у суспільстві, і сукупність усіх її юридичних прав та обов'язків [2, с. 129].

В більшості своїх досліджень вчені спираючись на словникове значення терміну «статус» та визначають правовий статус наступним чином. О.П. Угровецький зауважує, що правовий статус фізичної або юридичної особи характеризується та визначається їх організаційно-правовою формою, свідоцтвом про реєстрацію правами та обов'язками, відповідальністю, повноваженнями, що впливають із законодавчих та нормативних актів [12, с. 95]. В. С. Лопатін зауважує, що під статусом суб'єкта права звичайно розуміють його правовий стан, що характеризується комплексом юридичних прав і обов'язків [13, с. 277]. В. С. Венедиктов та М. І. Іншин наголошують, що правовий статус особи у суспільстві визначається перш за все сукупністю наданих їй законом прав та обов'язків, системою гарантій забезпечення перших та необхідністю нести відповідальність за порушення останніх [14, с. 5]. А.В. Мартинюк вважає, що правовий статус будь-якого державного органу залежить від його підпорядкованості, повноважень та компетенції, мети діяльності, функцій та завдань, які встановлюються відповідними законодавчими і нормативними актами [5, с. 113].

Правовий статус посадових осіб органів ДПС, їхні права та обов'язки визначаються Конституцією України, Податковим Кодексом, а в частині, що не регулюється ним, Законом України «Про державну службу» та іншими законами [10].

Оскільки адміністративна відповідальність за невиконання законних вимог податкових органів встановлені у статті 163-3 КУпАП, то гарантії виконання платниками податків їх обов'язків щодо виконання законних вимог органів оподаткування знаходяться у площині адміністративно-правових відносин, а тому важливим є визначення змісту адміністративно-правового статусу податкових органів.

Адміністративно-правовий статус суб'єктів вчені визначають по різному: сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними [15, с. 64]; як сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, що визначені у нормативних актах [16, с. 90]; комплекс конкретно визначених установлених законом й іншими нормативно-правовими актами сукупність суб'єктивних прав і обов'язків особи, що гарантують її участь в управлінні державними справами й задоволення публічних та особистих інтересів через діяльність державної влади й органів місцевого самоврядування [17, с. 67-68]; комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права [18, с. 194]; сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права [16, с. 90-91].

Для найкращої ілюстрації відмінностей категорій правовий статус та адміністративно-правовий статус необхідно навести ознаки останнього, що були конкретизовані Т.О. Мацелик, а саме: 1) урегульованість адміністративно-правовими нормами; 2) визначення меж діяльності суб'єкта щодо інших осіб; 3) визначення сфери його реалізації у межах таких блоків правовідносин: публічне управління; відносини адміністративних послуг; відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відносини відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил; 4) структурованість [19, с. 78].

Ще однією актуальною проблемою у цій сфері є не узгодженість наукових позицій щодо елементного складу адміністративно-правового статусу. Так, Ю.П. Битяк до елементів правового статусу зараховує права та обов'язки, гарантії цих прав і відповідальність за невиконання обов'язків [20, с. 43]. О.В. Петришин – юридичні державно-владні повноваження; юридичну відповідальність [21, с. 41]. Н. В. Лебідь визначає адміністративно-правовий статус державних інспекцій

в Україні як складну правову конструкцію, яка включає в себе такі елементи: цілі, завдання, функції, компетенцію, організаційний блок елементів, відповідальність [22, с. 8]. С. В. Осауленко, аналізуючи адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України, вважає, що його структуру становлять, крім прав і обов'язків, також завдання та функції [23, с. 10]. Таким чином, прихильники вузького підходу до розуміння категорії правового статусу суб'єкта права, відносять до складу його елементів лише права й обов'язки таких суб'єктів, а усі інші елементи - мають допоміжний характер, а вчені які дотримуються широкого підходу до розуміння структури правового статусу суб'єкта права, відносять ряд інших елементів, такі як правосуб'єктність, принципи, гарантії, відповідальність, законність, правопорядок, правосвідомість, гуманізм, справедливість тощо, зазначає Т.О. Мацелик, [19, с. 103]. Деякі представники широкого підходу до елементів структури адміністративно-правового статусу суб'єкта об'єднують їх у певні групи.

На наш погляд найбільш виваженим та таким, що охоплює широке коло наукових поглядів на склад адміністративно-правового статусу є позиція Д. М. Бахраха. Цей вчений визначає, що адміністративно-правовий статус складається з трьох блоків: 1) цільовий, який визначає норми про цілі, завдання і функції, принципи діяльності; 2) організаційно-структурний, який складається з правових приписів, що регламентують порядок утворення, реорганізацію, ліквідацію органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенцію як сукупність владних повноважень і підвідомчості [24, с. 85]. На наш погляд, визначаючи адміністративно-правовий статус податкових органів та їх посадових осіб необхідно за концепцією Д.М. Бахраха, яка найбільш широко враховує усі аспекти досліджуваної проблеми.

Основна відмінність між структурою адміністративно-правового статусу індивідуальних та колективних суб'єктів права, наголошує Т.О. Мацелик, полягає у тому, що останні мають дещо складніший правовий статус, що пов'язано з особливостями

їх утворення та функціонування. Зокрема, до адміністративно-правового статусу колективних суб'єктів права належить також адміністративна компетенція, тобто законодавчо встановлене коло повноважень такого суб'єкта. Таким чином, правовий статус юридичних осіб визначається через їх компетенцію, тобто права і обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві. Т.О. Мацелик говорить про державні органи, підприємства, установи та організації, правовий статус яких у концентрованому вигляді відображається у законах, положеннях, статутах та інших нормативно-правових актах про цих суб'єктів. Від повноти юридичної фіксації повноважень залежить ефективність діяльності юридичної особи [19, с. 117].

Спеціальний правовий статус посадових осіб органів Державної податкової служби закріплений у статтях 341–347 розділу XVIII Податкового кодексу України, відповідно до яких унормовано деякі принципові положення щодо визначення правового та соціального статусу посадових осіб органів ДПС України, наголошує О.С. Ярмоленко. Зокрема, законодавець визначив розуміння служби в податкових органах, якою є професійна діяльність придатних до неї за станом здоров'я, освітнім рівнем та віком громадян України, що пов'язана з підготовкою пропозицій щодо формування єдиної державної податкової політики та політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, забезпеченням їхньої реалізації, а також зі здійсненням контролю за додержанням податкового та іншого законодавства, контроль за яким покладено на органи Державної податкової служби [10; 2, с. 131]. Не менш важливе положення, на думку О.С. Ярмоленко, міститься в статті 342 коментованого законодавчого акта, яка визначає поняття посадової особи органів ДПС, до яких належать особи, котрі мають освіту за фахом та відповідають кваліфікаційним вимогам, установленим центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику [10; 2, с. 131].

О.О. Бригинець у своїй дисертації «Адміністративно-правовий статус державної

податкової служби України» висловлює думку, що компонентами адміністративно-правового статусу державної податкової служби України слід визначити: 1) цільовий, який включає в себе принципи, цілі, завдання та функції здійснення цього органу державної влади; 2) структурно-організаційний, який включає в себе регулювання порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, право на офіційні символи, лінійну та функціональну підпорядкованість, 3) компетенційний, який включає в себе сукупність владних повноважень стосовно прав та обов'язків, які пов'язані із здійсненням влади, участю в управлінських відносинах, а також право видавати певні акти: підвідомчість, правове закріплення об'єктів, предметів, справ на які поширюються владні повноваження [25, с. 13].

Особливість адміністративно-правового статусу працівників органів Державної податкової служби визначає О.С. Ярмоленко, який вважає, що вони полягають у тому, що: а) їхні права та обов'язки встановлюються в межах компетенції органів, у яких вони перебувають на державній службі; б) діяльність державного службовця ДПС підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний підрозділ чи службу, і носить офіційний характер; в) службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їхні права одночасно є обов'язками, адже вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки – правами, бо інакше обов'язки неможливо буде здійснити; г) здійснення службовцем органів ДПС своїх прав та обов'язків гарантується законодавством; г') законні приписи та вимоги працівника органів ДПС повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані; д) для них передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за вчинення правопорушень [2, с. 133]. Таким чином О.С. Ярмоленко визначає правовий статус посадових та службових осіб органів ДПС як передбачену в нормативно-правових актах систему прав, обов'язків та юридичну відповідальність окремої категорії працівників, що виконують завдання здійснення контролю за додер-

жанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів, неподаткових доходів, установлених законодавством та інших передбачених податковим законодавством [2, с. 133].

Таким чином, можна зробити висновок, що основними елементами адміністративно-правового статусу податкових органів та їх посадових осіб є їх права та обов'язки, обумовлені поставленими перед ними завданнями, що реалізуються через законні вимоги, які пред'являються ними до платників податків – фізичних та юридичних осіб усіх форм власності.

Водночас адміністративно-правовий статус податкових органів та їх посадових осіб на сьогодні переживає етап модернізації. План заходів щодо реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів що реалізують державну податкову політику, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 липня 2019 року № 542, визначає основні завдання щодо підвищення інституційної спроможності ДПС та модернізації їх контрольної-перевірочної роботи у сучасних умовах, наприклад такі як : запровадження ефективної організаційної структури, що побудована за функціональним принципом, відновлення управлінської вертикалі ДПС, спрямоване на якісне та своєчасне виконання такими органами покладених на них обов'язків; моніторинг і систематизація результатів розгляду податкових спорів в адміністративному та судовому порядку і доведення їх до відома інших підрозділів ДПС з метою уніфікації підходів до адміністрування податків, зборів, платежів та підвищення ефективності контрольної-перевірочної роботи; забезпечення безперебійної роботи та контрольних процедур щодо дотримання податкового законодавства; здійснення оцінки та контролю за виконанням ключових показників ефективності ДПС; проведення оперативного моніторингу за здійсненням заходів з реалізації реформи ДПС на основі ключових показників ефективності, встановлених Мінфіном; створення уніфікованої системи вимірювання та оцінки задоволеності бізнесу рівнем

обслуговування податкових органів; удосконалення процедури податкових перевірок шляхом розмежування між обов'язковими перевірками під час ліквідації, на вимогу інших установ та цільовими перевірками, пов'язаними з високим рівнем ризиків порушень законодавства; забезпечення використання системи аналізу ризиків для проведення доперевірочного аналізу та всіх видів перевірок; поступове запровадження електронної документальної перевірки всіх платників податків; інституційне посилення та виокремлення підрозділів, що виконують функції контролю за трансфертним ціноутворенням тощо [26]. Завдання, поставлені перед ДПС України вказують на зміну її правового статусу, що обумовлює конкретизацію її законних вимог до платників податків та правових гарантії їх виконання. Проте без удосконалення адміністративного деліктного законодавства, що передбачає адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог податкових органів більшість заходів реформування цієї служби в частині модернізації її функцій не будуть мати відповідні гарантії та очікувані результати реалізації.

Висновки. Таким чином, оскільки відповідно до п. 1 Положення про ДПС, вона є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а згідно п. 15 ДПС є юридичною особою публічного права, має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки, рахунки в органах Казначейства і банках, то її адміністративно-правовий статус визначається через права і обов'язки, зафіксовані у цьому положенні та у Податковому кодексі України. З урахуванням зазначеного можна стверджувати, що ДПС є колективним суб'єктом адміністративного права, наділений владними повноваженнями та покликаний виконувати публічні функції.

З урахуванням зазначеного можна виокремити ознаки адміністративно-пра-

вового статусу посадових осіб податкових органів: 1) за змістом це сукупність встановлених податковим та адміністративним законодавством їх прав, обов'язків і відповідальності; 2) реалізується в системі правовідносин, що пов'язані із виконанням функцій податковими органами, передбачених ст. 19.1 Податкового кодексу України, що реалізуються за напрямками адміністрування податків та зборів, надання консультацій платникам податків та здійснення контрольної діяльності щодо своєчасності подання передбаченої законом звітності, своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків, зборів, платежів; 3) проявляється при взаємодії із платниками податків всіх організаційно-правових форм та форм власності, органами місцевого самоврядування та державними органами; 4) його структуру складають такі компоненти: цільовий, який включає норми про цілі, завдання і функції, принципи, гарантії діяльності посадових осіб податкових органів; організаційно-структурний, який складається з правових приписів, що регламентують порядок зайняття посади, переміщення по службі, звільнення; компетенційний, який визначає сукупність владних повноважень, права та обов'язки; 5) призначення – визначення правових засад регулювання суспільних відносин за участю посадових осіб податкових органів у сфері нарахування та сплати податків і зборів.

Таким чином пропонуємо адміністративно-правовий статус посадових осіб податкових органів розуміти як визначені нормами податкового та адміністративного законодавства мета, завдання, функції, принципи, гарантії діяльності, сукупність прав і обов'язків посадових осіб податкових органів, які реалізується в системі правовідносин із платниками податків та органами публічної влади, що пов'язані із виконанням функцій з адміністрування податків та зборів, надання консультацій платникам податків та здійснення контрольної діяльності щодо своєчасності подання передбаченої законом звітності, своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків, зборів, платежів, а також порядок набуття, зміни

та припинення цього статусу, відповідальність та правила взаємодії з іншими суб'єктами в публічно-правових відносинах.

В свою чергу законна вимога посадових осіб податкових органів як форма реалізації їх адміністративно-правового статусу, на наш погляд має такі ознаки: 1) за змістом це усне чи письмове звернення посадових осіб податкових органів до платників податків, органів місцевого самоврядування та державних органів із вимогою надати інформацію, документи, вчинити певні дії чи утриматись від них, що передбачені податковим законодавством; 2) предметом вимоги є інформація, документи, дії чи бездіяльність; 3) суб'єктами такої законної вимоги є посадові особи податкових органів, наділені законом відповідними правами; 4) мета – створення гарантій та умов для реалізації податковими органами їх завдань та функцій; 5) за невиконання такої вимоги передбачена юридична відповідальність.

З урахуванням зазначеного законні вимоги посадових осіб податкових органів можна визначити як усне чи письмове звернення посадових осіб податкових органів до платників податків чи органів публічної влади із вимогою надати інформацію, документи, вчинити певні дії, що передбачені податковим законодавством, спрямовані на створення гарантій реалізації податковими органами їх завдань, і за не виконання якої встановлена юридична відповідальність.

З урахуванням сучасного стану та перспектив модернізації ДПС та посилення їхньої інституціональної спроможності є потреба в науковому дослідженні у наступних наукових роботах питань удосконалення адміністративного деліктного законодавства щодо відповідальності за невиконання законних вимог посадових осіб податкових органів.

Список використаної літератури:

1. Попова С. М. Фактори, що визначають правовий статус органів Державної податкової служби. *Право і Безпека*. 2011. № 3. С. 92-95. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2011_3_22 С. 93
2. Ярмоленко О. С. Особливості правового статусу посадових та службових осіб органів державної податкової служби України. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 2. С. 127-134. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2020_2_17
3. Івасенко С. Запобігання корупційним ризикам у податкових органах України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 10. С. 238-245. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_01\(24\)/26.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_01(24)/26.pdf)
4. Про затвердження місії та стратегічних цілей діяльності ДПС до 2022 року. Наказ Державної податкової служби України від 10.12.2019 року № 205 із змінами від 26.11.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0205912-19/ed20211122#Text>
5. Мартинюк А. В. Щодо правового статусу працівників органів державної податкової служби та податкової міліції зокрема. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 7. С. 110-115. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmj_2012_7_17
6. Бандурка О. О. Управління державною податковою службою в Україні: монографія. Харків: ХНУВС, 2005. 504 с.
7. Ярмоленко О.С. Об'єкт правопорушення у виді невиконання законних вимог посадових осіб органів державної податкової служби України. *Європейські перспективи* №2. 2020. С. 38-45. URL: http://ep.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/2021/02/ER_2020_2-5.pdf
8. Попова С. М. Фактори, що визначають правовий статус органів Державної податкової служби. *Право і Безпека*. 2011. № 3. С. 92-95. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2011_3_22
9. Аксюков С. М. Правове регулювання адміністративно-правового статусу уповноваженого центрального органу виконавчої влади з доходів та зборів у Податковому кодексі України. *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 213-217. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2013_6_49
10. Податковий кодекс України від 02.12.2010. Офіційний вісник України. 2010. № 92.
11. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2272019%D0%BF>
12. Угровецький О. П. Система оподаткування в Україні: становлення, адміністрування, реформування: монографія. Харків: Золота миля, 2009. 328 с.
13. Лопатін С. В. Правовий статус громадян як суб'єктів адміністративно-правових

- відносин в інформаційній сфері. Форум права. 2010. No 2. С. 277–282.
14. Венедиктов В. С., Іншин М. І. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців : наук.-практ. посіб. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 188 с.
 15. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ. Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
 16. Стеценко А.Г. Адміністративне право України. Навчальний посібник. Київ, Атіка. 2007. 624 с.
 17. Григораш О. І. Суб'єктивні права й обов'язки – елементи адміністративно-правового статусу особи. Науковий вісник Чернівецького університету : збірник наук. праць. Вип. 273 : Правознавство. Чернівці : Рута, 2005. С. 67–71
 18. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Вид-во «Юридична думка», 2007. Т. 1. Загальна частина. 592 с.
 19. Мацелик Т. О. Компетенція органів публічної адміністрації: поняття та структурні елементи. Вісник Запорізького національного університету. 2010. No 2. С. 76–83.
 20. Адміністративне право України : підручник для юридичних вузів і факультетів. За ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с
 21. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография. Харьков : Факт, 1998. 168 с.
 22. Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право». Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2004. 18 с
 23. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: автореф. дис. на здобуття наук. Ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2010. 20 с.
 24. Бахрах Д. Н., Россинский Б.В., Ю.Н. Старилов. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. Москва. : Норма, 2007. 816 с.
 25. Бриганець О.О. Адміністративно-правовий статус державної податкової служби України: автореф. Дис. На здобуття наук. Ступеня юрид. Наук: спец. 12.00.07. Ірпінь, 2011. 22 с.
 26. План заходів щодо реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову політику. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 липня 2019 року № 542. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/542-2019-%D1%80#Text>

Molchanova A. Legal requirements of officials of tax authorities as a form of realization of their administrative and legal status

The article analyzes the features of the legal status of tax authorities and the administrative and legal status of their officials. It is stated that the tax service is a collective subject of administrative law, endowed with power and called to perform public functions. The features and formulated author's concepts of administrative and legal status of officials of tax authorities as defined by the norms of tax and administrative legislation goals, objectives, functions, principles, guarantees, set of rights and responsibilities of officials of tax authorities, which are implemented in the system of legal relations with taxpayers. taxes and public authorities related to the performance of functions on administration of taxes and fees, advising taxpayers and carrying out control activities on the timeliness of submission of statutory reporting, timeliness, accuracy, completeness of accrual and payment of taxes, fees, charges, and the procedure for acquiring, changing and terminating this status, responsibility and rules of interaction with other entities in public law relations. The category of legal requirement of tax officials is described and its features are defined: the content is an oral or written appeal of tax officials to taxpayers, local governments and government agencies to provide information, documents, take certain actions or refrain from them. provided by the tax legislation; the subject of the claim is information, documents, actions or omissions; the subjects of such a legal requirement are officials of tax authorities endowed with the relevant rights by law; purpose - to create guarantees and conditions for the implementation of tax authorities of their tasks and functions; failure to comply with such a requirement is subject to legal liability.

Key words: legal status; administrative and legal status, official; guarantees; rights, legal requirements, tax authorities.

УДК 351(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.38>

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»

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Суспільство не стоїть на місці, кардинальні зміни політичного, воєнного і економічного характеру, що відбуваються в країні, необхідність долати усі можливі негативні явища, які супроводжуються прагненням повернути Україну до єдиного Європейського співтовариства з його ідеалами держави правового та громадянського суспільства, зумовлюють необхідність реформування всієї державно-правової системи. Процес реформування не може залишити поза увагою систему правоохоронних органів – важливий структурний компонент держави. Необхідність трансформації особистісних переваг і потреб, усіх можливих інтересів суспільства, зміна ціннісних орієнтирів, зміна стереотипів поведінки особи привели до процвітання правового нігілізму, росту протиправних проявів, формування сектору тіньового права.

Враховуючи обставини, що склалися, реалізація комплексу заходів, які спрямовані на підвищення ефективності функціонування та правового регулювання правоохоронної системи, стає невід'ємною складовою процесу реформування державного управління. Разом з тим, вживані кроки не сприяють досягненню позитивного результату. Сучасна правоохоронна система залишається громіздкою, недостатньо пристосованою до вирішення нових стратегічних завдань, що стоять перед нею, ускладнюють реалізацію управлінських рішень. Незважаючи на стрімке зростання потенціалу правоохоронних структур, робота їх часом є недостатньо неефективною, часом не має адекватних юридичних інструментів для протидії екстремізму, сепаратизму, кримінальній злочинності.

Вагоме значення й визначенні властивостей правоохоронної системи займає нормативно-правове регулювання. Адже, саме в системі нормативно-правового регулювання містяться політичні, правові, економічні, соціальні та інші ознаки, які характеризують правоохоронну систему. Визначальними напрямками дослідження нормативно-правової бази є наступні:

1. Міжнародні угоди, конвенції та нормативні акти, які були ратифіковані в Україні та стосуються правоохоронної системи;

2. Нормативно-правові акти, що регулюють функціонування правоохоронної системи України.

3. Накази та розпорядження суб'єктів, що формують та реалізують державну політику в сфері трансформації правоохоронної системи України.

Зазначенні складові найбільш повно характеризують правоохоронну систему та визначають ключові напрями розвитку державної політики в сфері її трансформації. Крім того, вивчення нормативно-правового регулювання характеризує не лише властивості правоохоронної системи, але й вплив політичного режиму на її формування, зокрема через зміни в законодавчих актах, що потребує подальшого дослідження.

Ключові слова: *нормативно-правове регулювання, державне управління, державна політика, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, нормативно-правова база.*

Постановка проблеми. Вирішення проблем нагального характеру є неможливим без зміцнення всіх ланок і інститутів правоохоронної системи нашої країни, її адаптації до процесів формування Європейській цінностей правової держави. Існуючі нормативно-правові акти є джерельною базою дослідження державної політики в сфері правоохоронної діяльності які визначають специфіку взаємодії із країнами світу та міжнародними організаціями як цивільного так і поліцейського спрямування, тому їх узагальнення є одним із основних аспектів нашого дослідження. Нормативно-правові акти становлять правову основу регулювання правоохоронної системи в загалом та її окремих системних складових зокрема.

Метою статті є оцінка нормативно-правового регулювання правоохоронної системи, яка дозволяє виявити проблемні питання, які потребують врегулювання для забезпечення високого рівня ефективності правоохоронної діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання розвитку нормативно-правового регулювання піднімалося в наступних наукових джерелах: Кучур А.М., Білас А.І., Циганов О.Г., Гусева 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.

Однак, враховуючи темпи змін та стрімкий розвиток правоохоронної системи актуальним є проведення аналізу нормативно-правового регулювання сучасної правоохоронної системи.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи складність, неоднорідність змісту і структури існуючої правоохоронної системи та отримання теоретично та практично значущих результатів в процесі її дослідження багато в чому залежить від вірного вибору напряму дослідження.

Розглянемо більш детально кожен із представлених напрямів.

1. Міжнародні угоди, конвенції та нормативні акти, які були ратифіковані в Україні та стосуються правоохоронної системи

Важливим інформаційним джерелом дослідження державної політики в сфері

трансформації правоохоронної системи України є нормативні акти міжнародних організацій або ж міжнародні договори, які ратифіковані в Україні. За даними інформаційного порталу Верховної Ради України такий актив за ключовим словом правоохоронна система (правоохоронна діяльність, правоохоронні органи) налічується близько 35. При чому 15 належать до міжнародних видавників, а 20 це договори з країнами світу. Крім того, за ключовим словом поліція (поліцейські) пошук надав наступні результати: загалом 61 документ, з них 25 - видавники міжнародні організації, 36 угоди з країнами світу.

Особливої уваги потребують нормативні документи видавником, яких є Європейський Союз. В Україні ратифіковані два міжнародних документи: 1) Робоча домовленість між Міністерством внутрішніх справ України та Агентством Європейського Союзу з підготовки співробітників правоохоронних органів (CEPOL) (2020 р.) [41]; 2) Резолюція Ради «Про оперативні запити правоохоронних органів стосовно громадських телекомунікаційних мереж та послуг» (ENFOPOL) (2001 р.) [39].

Щодо ключових слів «поліція», «кримінал», «корупція» в даному контексті отримано наступні результати:

1) Європейський Союз: Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом стосовно конфіденційності та забезпечення збереження інформації (2021 р.) [25]; Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво (2017 р.) [47]; Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом щодо встановлення захищеної лінії зв'язку (2015 р.) [22]; Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво (2010 р.) [48]; Директива Європейського Парламенту І РАДИ 2004/107/ЄС від 15 грудня 2004 року про арсен, кадмій, ртуть, нікель і поліциклічні ароматичні вуглеводні в атмосферному повітрі (2005 р.) [3]; Угода між Україною та Європейським Союзом про участь України в поліцейській місії Європейського Союзу в колишній югославській Республіці Македонія (ЄСПОЛ

«ПРОКСИМА») (2004 р.) [49]; Угода між Європейським Союзом та Україною щодо участі України у Поліцейській Місії Європейського Союзу (ПМЕС) у Боснії і Герцеговині (БіГ) (2002 р.) [44];

2) *Міжнародна організація кримінальної поліції*: Статут міжнародної організації кримінальної поліції - ІНТЕРПОЛ (1992 р.) [43];

3) *Парламентська асамблея Ради Європи*: Резолюція N 690 (1979) Парламентської асамблея Ради Європи «Декларація про поліцію»;

4) *Рада Європи*: Рекомендації фінансової поліції з питань боротьби з відмиванням грошей (1989 р.) [40]; Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (2006/ р.) [18]; Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (2005 р.) [52];

5. *Організація Об'єднаних Націй*: Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (2006 р.) [17].

Крім того, Україною підписано договори про співпрацю із 6-ма країнами, зміст, який представлено в таблиці 1.1.

Зазначенні нормативно-правові акти є джерельною базою дослідження державної політики в сфері правоохоронної діяльності, адже визначають специфіку взаємодії із країнами світу та міжнародними організаціями як цивільного так і поліцейського спрямування. Вивчення зазначених нормативно-правових актів при формуванні механізмів реалізації державної політики слугуватимуть основою використання як правового так і ресурсного забезпечення реалізації правоохоронної функції держави. Варто зазначити, що на сьогодні міжнародна допомога є вкрай вадливою для України в умовах зовнішніх загроз. Відповідно є необхідність розширення спектру міжнародної співпраці правоохоронних органів із міжнародними організаціями в тому числі міжнародними поліцейськими організаціями. Крім того, налагодження плідної співпраці із правоохоронними органами зарубіжних країн дозволить підвищити ефективність слідчих дій та забезпечити заходи щодо уникнення ризиків та загроз національній безпеці України.

4. *Нормативно-правові акти, що регулюють функціонування правоохоронної системи України.*

За даними пошукової системи Верховної Ради України за запитом «поліція» міститься 477 документів, а правоохоронна система (правоохоронні органи, правоохоронна діяльність) – 286 документів, що становить нормативно-правове підґрунтя функціонування правоохоронної системи України. Аналітичний розріз в розрізі видавників та видів документів представлено в табл. 1.2 та 1.3 відповідно.

Зазначенні нормативні акти виступають як важливим інформаційним джерелом так і основою функціонування правової системи та ідентифікації її властивостей як структурної складової державної безпеки.

Кількісний аналіз не в повному обсязі характеризують джерельну базу дослідження проблем державної політики в сфері трансформації правоохоронної системи. Відповідно є потреба в характеристиці нормативно-правових актів, що становлять основу функціонування правоохоронної системи. Нормативно-правові, що регулюють правоохоронну систему пропонуємо групувати за наступними напрямками:

- нормативно-правові акти, що регулюють об'єктну складову правоохоронної системи. До даної групи варто віднести законодавчі акти, які визначають властивості злочинності як об'єкту правоохоронної системи., а саме: Кримінальний кодекс України [19]; Кодекс України про адміністративні правопорушення [15;16]; Закон України «Про запобігання корупції» [9]; Закон України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» [8]. Зазначенні нормативно-правові акти визначають види злочинів та правопорушень й відповідно відповідальність за їх скоєння. Крім того, важливою складовою правоохоронної системи та власне інформаційним джерелом її вивчення є нормативно-правові акти, які регулюють суспільні відносини.

- нормативно-правові акти, які регулюють процесну складову правоохоронної системи. До даного напрямку відносимо наступні нормативно-правові акти: Кримінальний Процесуальний Кодекс України [20]; Кримінально-Виконавчий Кодекс України [21]; Цивільний процесуальний

Таблиця 1.1

Міжнародні договори щодо співпраці в сфері правоохоронної діяльності

Країна	Угода
Держава Ізраїль	Протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством громадської безпеки Держави Ізраїль про реалізацію Угоди про співробітництво у сфері попередження злочинів і в правоохоронній діяльності між Урядом України та Урядом Держави Ізраїль на 2012-2013 роки (2011 р.)
	Протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством внутрішньої безпеки Держави Ізраїль про реалізацію Угоди про співробітництво у сфері попередження злочинів та правоохоронній діяльності між Урядом України та Урядом Держави Ізраїль на 2008-2009 роки (2008 р.)
	Угода про співробітництво у сфері попередження злочинів і в правоохоронній діяльності між Урядом України та Урядом Держави Ізраїль (1994 р.)
Республіка Мальта	Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Мальта про співробітництво у сфері правоохоронної діяльності (2009 р.)
Катар	Меморандум про взаєморозуміння між національною поліцією України та міністерством внутрішніх справ держави катар щодо співробітництва у сфері запобігання та боротьби зі злочинністю (2021 р.)
Німеччина	Протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Державним міністерством внутрішніх справ Баварії про співробітництво у сфері правоохоронної діяльності на 2013 - 2015 роки (2012 р.)
	Спільна заява про співробітництво між органами міліції Міністерства внутрішніх справ України і поліції Державного міністерства внутрішніх справ Баварії (1992 р.)
Республіка Туреччина	Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Турецької Республіки про співробітництво правоохоронних органів (2010 р.)
США	Протоколи до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року (№ 13, 2015 р.; № 11, 2014 р.; № 12, 2014 р.; № 8, 2012 р.; № 10, 2012 р.; № 7, 2010 р.; № 6, 2009 р.; № 5, 2008 р.; № 4, 2007 р.; № 3, 2007 р.; № 2, 2006 р.)
	Угода між Урядом України та Урядом США про допомогу у галузі правоохоронної діяльності та кримінальної юстиції (2015 р.)
	Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом США щодо допомоги з правоохоронних питань (2002 р.)
Франція	Угода між Урядом КМУ та Урядом Французької Республіки про співробітництво між правоохоронними органами (2004 р.)
Острів Мен	Меморандум про взаєморозуміння між Підрозділом фінансових злочинів Поліції Острову Мен (2009 р.)
Естонія	Меморандум про взаєморозуміння між Державним департаментом фінансового моніторингу, що діє у складі Міністерства фінансів України, та Підрозділом фінансової розвідки Президії Національної поліції Естонії щодо співробітництва в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом (2003 р.)
Великобританія	Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством внутрішніх справ, Генеральною прокуратурою, Службою безпеки, Державною митною службою, Державною податковою адміністрацією України та Асоціацією начальників поліції, Королівською службою прокуратури Англії та Уельсу, Митницею та Акцизом Її Величності, Національною службою кримінальної розвідки щодо співробітництва у боротьбі з тяжкими злочинами, організованою злочинністю, нелегальною торгівлею наркотиками та інших питаннях, що становлять спільний інтерес (1998 р.)
Польща	Виконавчий протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Головним комендантом поліції Республіки Польща про виконання Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю (2009 р.)
Словаччина	Меморандум про взаєморозуміння між Державним департаментом фінансового моніторингу, що діє у складі Міністерства фінансів України, та Бюро фінансової поліції Президії поліції Словацької Республіки щодо співробітництва в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом (2003 р.)

Джерело: [[26],[46][24] [37] [42] [45] [36] [35] [34] [33] [32] [40] [23] [38]]

кодекс України [19]; Кримінальний кодекс України; Господарський процесуальний кодекс України [2];

- нормативно-правові акти, які регулюють суб'єктну складову правоохоронної системи: Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [4]; Закон України «Про Бюро економічної безпеки України» [5]; Закон України «Про Державне бюро розслідувань» [6]; Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [11]; Закон України «Про національну поліцію» [12]; Закон України «Про Службу безпеки України» [13]. Вказані документи регулюють діяльність правоохоронних органів, які є суб'єктами реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності. Варто зазначити, що окремі із них регулюють діяльність правоохоронних органів спеціального призначення, а інші загального призначення.

Крім вище зазначених нормативно-правових актів, що регулюють діяльність правоохоронних органів, вагоме значення

мають документи, що визначають напрями забезпечення діяльності правоохоронної органів, а саме:

- фінансове забезпечення: Бюджетний Кодекс України [1];

- кадрове забезпечення: Кодекс законів про працю України [14]; Закон України «Про державну службу» [7];

- інформаційне забезпечення: Закон України «Про інформацію» [10].

Зазначенні нормативно-правові акти є особливо важливими при формуванні фінансового, інформаційного, кадрового механізмів державної політики.

Зазначенні нормативно-правові акти становлять правову основу регулювання правоохоронної системи в загалом та її окремих системних складових зокрема. Використання їх як джерельної бази є основою формування властивостей правоохоронної системи з одного боку, а з іншого дозволяє виявити проблемні питання, які потребують врегулювання для забезпечення високого рівня ефективності правоохоронної діяльності.

3. *Накази та розпорядження суб'єктів, що формують та реалізують державну*

Таблиця 1.2

Статистичний аналіз нормативно-правових актів в розрізі видавників

№	Видавець	Кількість, в розрізі запиту	
		П ¹	пД ²
1.	Верховна Рада	22	41
2.	Президент України	13	57
3.	Кабінет Міністрів України	96	111
4.	Судова влада	20	14
5.	Міністерства	276	33
6.	Комітети	2	5
7.	Агентства	1	
8.	Комісії	17	4
9.	Інші	43	48

Таблиця 1.3

Статистичний аналіз нормативно-правових актів в розрізі видів

№	Видавець	Кількість, в розрізі запиту	
		П ³	пД ⁴
1.	Кодекс	1	
2.	Закон	15	14
3.	Постанова	102	99
4.	Указ	7	48
5.	Розпорядження	32	44
6.	Наказ	256	30
7.	Інструкція	54	8
8.	Концепція		7

політику в сфері трансформації правоохоронної системи України.

Зазначенні джерела дослідження є основою встановлення діяльності суб'єктів формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності. Відповідно для їх вивчення будуть використанні інформаційні портали та офіційні сайти центральних органів виконавчої влади та правоохоронних органів. Зокрема:

1) центральні органи виконавчої влади: Міністерство внутрішніх справ України; Кабінет міністрів України [51];

2) правоохоронні органи: Національна поліція України [30]; Бюро економічної безпеки України [28]; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів [27]; Національне антикорупційне бюро України [31]; Служба безпеки України; Державне бюро розслідувань [29].

Офіційні сайти органів центральної виконавчої влади та правоохоронних органів є інформаційною основою як власне нормативних актів та інших офіційних документів зазначених органів так і можуть слугувати інформаційним підґрунтям для вивчення статистичних даних щодо діяльності як зазначених суб'єктів державного управління так і щодо криміногенного стану суспільства.

Висновки. Нормативно-правові акти становлять правову основу регулювання правоохоронної системи в загалом та її окремих системних складових зокрема. Використання їх як джерельної бази є основою формування властивостей правоохоронної системи з одного боку, а з іншого дозволяє виявити проблемні питання, які потребують врегулювання для забезпечення високого рівня ефективності правоохоронної діяльності. Проведений аналіз нормативно-правової бази та основних офіційних сайтів, вказує на важливість правоохоронної діяльності як об'єкту наукового дослідження.

При чому питання правоохоронної діяльності піднімалося як вченими криміналістами та юристами, так в дослідниками в сфері економіки, комп'ютерних технологій, психології, публічного управління, міжнародних відносин та соціології.

Це свідчить про важливість використання методів міждисциплінарного дослідження.

Список використаної літератури:

1. Бюджетний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
2. Господарський процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>
3. Директива Європейського Парламенту і Ради 2004/107/ЄС від 15 грудня 2004 року про арсен, кадмій, ртуть, нікель і поліциклічні ароматичні вуглеводні в атмосфері. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_007-04#Text
4. Закон України Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#Text>
5. Закон України Про Бюро економічної безпеки України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>
6. Закон України Про Державне бюро розслідувань. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>
7. Закон України Про державну службу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
8. Закон України Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-19#Text>
9. Закон України Про запобігання корупції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
10. Закон України Про інформацію. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
11. Закон України Про Національне антикорупційне бюро України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>
12. Закон України Про Національну поліцію URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
13. Закон України Про Службу безпеки України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>
14. Кодекс законів про працю України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>
15. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-24).

- URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 213 - 330). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>
17. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text
18. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text
19. Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
20. Кримінальний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>
21. Кримінально-виконавчий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text>
22. Меморандум про взаєморозуміння між Державним департаментом фінансового моніторингу, що діє у складі Міністерства фінансів України, та Бюро фінансової поліції Президії поліції Словацької Республіки щодо співробітництва в сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703_017#Text
23. Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством внутрішніх справ, Генеральною прокуратурою, Службою безпеки, Державною митною службою, Державною податковою адміністрацією України та Асоціацією начальників поліції, Королівською службою прокуратури Англії та Уельсу, Митницею та Акцизом Її Величності, Національною службою кримінальної розвідки щодо співробітництва у боротьбі з тяжкими злочинами, організованою злочинністю, нелегальною торгівлею наркотиками та інших питаннях, що становлять спільний інтерес. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/826_035#Text
24. Меморандум про взаєморозуміння між національною поліцією України та міністерством внутрішніх справ держави катар щодо співробітництва у сфері запобігання та боротьби зі злочинністю. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634_003-21#Text
25. Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом стосовно конфіденційності та забезпечення збереження інформації URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_013-17#Text
26. Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом щодо встановлення захищеної лінії зв'язку між Урядом України та Урядом Держави Ізраїль на 2012-2013 роки. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376_046#Text
27. Офіційний сайт Агентство з розшуку та менеджменту активів URL: <https://arma.gov.ua/>
28. Офіційний сайт Бюро економічної безпеки. URL: <https://esbu.gov.ua/>
29. Офіційний сайт ДБР. URL: <https://dbr.gov.ua/>
30. Офіційний сайт МВС. URL: <https://www.pri.gov.ua/>
31. Офіційний сайт НАБУ. URL: <https://nabu.gov.ua/>
32. Протокол N 2 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_101#Text
33. Протокол N 5 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_134#Text
34. Протокол № 10 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_158#Text
35. Протокол № 11 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_165#Text
36. Протокол № 13 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_169#Text
37. Протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Державним міністерством внутрішніх справ Баварії про співробітництво у сфері правоохоронної діяльності. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276_087#Text
38. Протокол між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством громад-

- ської безпеки Держави Ізраїль про реалізацію Угоди про співробітництво у сфері попередження злочинів і в правоохоронній діяльності
39. Резолюція Ради «Про оперативні запити правоохоронних органів стосовно громадських телекомунікаційних мереж та послуг» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_234#Text
40. Рекомендації фінансової поліції з питань боротьби з відмиванням грошей. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_149#Text
41. Робоча домовленість між Міністерством внутрішніх справ України та Агентством Європейського Союзу з підготовки співробітників правоохоронних органів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_002-20#Text
42. Спільна заява про співробітництво між органами міліції Міністерства внутрішніх справ України і поліції Державного міністерства внутрішніх справ Баварії. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276_038#Text
43. Статут міжнародної організації кримінальної поліції – ІНТЕРПОЛ. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_142#Text
44. Угода між Європейським Союзом та Україною щодо участі України у Поліцейській Місії Європейського Союзу (ПМЕС) у Боснії і Герцеговині (БіГ). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_356#Text
45. Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Турецької Республіки про співробітництво правоохоронних органів. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792_076#Text
46. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Мальта про співробітництво у сфері правоохоронної діяльності. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470_008#Text
47. Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-16#Text
48. Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_954#Text
49. Угода між Україною та Європейським Союзом про участь України в поліцейській місії Європейського Союзу в колишній югославській Республіці Македонія (ЄСПОЛ «ПРОКСИМА») URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_941#Text
50. Угода між Урядом Кабінетом Міністрів України та Урядом Французької Республіки про співробітництво між правоохоронними органами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/250_043#Text
51. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>
52. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text
53. Цивільний процесуальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>

Malyshev K., Baranovska T. Theoretical and methodological analysis of the normative and legal regulation of the law enforcement system as a component of state policy

Society does not stand still, radical changes of a political, military and economic nature taking place in the country, the need to overcome all possible negative phenomena, which are accompanied by the desire to return Ukraine to the single European community with its ideals of a state governed by the rule of law and civil society, make it necessary to reform the entire state - legal system. The reform process cannot ignore the system of law enforcement agencies - an important structural component of the state. The need to transform personal preferences and needs, all possible interests of society, changing value orientations, changing stereotypes of a person's behavior led to the flourishing of legal nihilism, the growth of illegal manifestations, and the formation of the shadow law sector.

Taking into account the existing circumstances, the implementation of a set of measures aimed at increasing the effectiveness of the functioning and legal regulation of the law enforcement system becomes an integral part of the process of reforming state administration. However, the steps used do not contribute to achieving a positive result. The modern law enforcement system remains cumbersome, insufficiently adapted to solving the new strategic tasks facing it, making it difficult to implement management decisions. Despite the rapid growth of the potential of law enforcement structures, their work is sometimes insufficiently effective, and sometimes lacks adequate legal tools to counter extremism, separatism, and criminality.

Normative and legal regulation is of great importance in determining the properties of the law enforcement system. After all, it is in the system of normative and legal regulation that the political, legal, economic, social and other features that characterize the law enforcement system are contained. The following are the defining directions of the research of the normative and legal framework:

- 1. International agreements, conventions and normative acts that have been ratified in Ukraine and relate to the law enforcement system;*
- 2. Normative and legal acts regulating the functioning of the law enforcement system of Ukraine.*
- 3. Orders and orders of entities that form and implement state policy in the sphere of transformation of the law enforcement system of Ukraine.*

The specified components most fully characterize the law enforcement system and determine the key directions of the disclosed state policy in the field of its transformation. In addition, the study of normative and legal regulation characterizes not only the properties of the law enforcement system, but also the influence of the political regime on its formation, in particular through changes in legislative acts, which requires further research.

Key words: *regulatory and legal regulation, state administration, state policy, law enforcement activity, law enforcement agencies, regulatory and legal framework.*

УДК 354:336.025

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2020.3.39>**С. В. Сокирко**здобувач наукового ступеня кандидата наук
Державного університету «Житомирська політехніка»

СТРАТЕГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Ця стаття охоплює комплексний аналіз стратегічних підходів до формування антикорупційної політики, що включає визначення пріоритетних напрямів, розробку законодавчої бази, зміцнення інституційних механізмів, залучення громадськості та міжнародну співпрацю. У статті розглядаються ключові виклики, які стоять перед країнами у боротьбі з корупцією, включаючи відсутність політичної волі, слабкі юридичні та інституційні рамки, транснаціональний характер корупції, соціокультурні фактори та технологічні виклики. Окрім цього, стаття висвітлює перспективи подальшого розвитку ситуації, зокрема, можливості, які надають інноваційні технології та міжнародна співпраця, а також значення активної участі громадянського суспільства та забезпечення політичної волі для ефективного впровадження антикорупційних заходів. В статті підкреслюється, що успіх у боротьбі з корупцією залежить від комплексного підходу, що включає ряд скоординованих дій на національному та міжнародному рівнях. В контексті глобалізації та зростаючої взаємозалежності міжнародної спільноти, автори підкреслюють значення міжнародних стандартів та конвенцій як основи для формування національних антикорупційних політик. Розглядається вплив міжнародних ініціатив на зміцнення правової бази та інституційних механізмів країн-учасниць. Особлива увага приділяється потенціалу технологічних інновацій, зокрема блокчейна та штучного інтелекту, у забезпеченні прозорості державного управління та ефективності антикорупційних заходів. Значна роль у статті відводиться аналізу проблематики викривачів корупції та необхідності створення захищеного середовища для їхньої діяльності, що сприятиме виявленню та попередженню корупційних діянь на ранніх стадіях. Автор робить висновок, що незважаючи на існуючі виклики, перспективи боротьби з корупцією оптимістичні завдяки можливостям, які надає міжнародна співпраця, технологічний прогрес та активізація громадянського суспільства. Успіх у цій сфері вимагає злагоджених зусиль усіх зацікавлених сторін на національному та міжнародному рівнях, а також постійного адаптування стратегій та механізмів до змінюваних умов та викликів сучасності.

Ключові слова: антикорупційна політика, стратегічні підходи, міжнародна співпраця, залучення громадськості, інституційні механізми, технологічні інновації.

Постановка проблеми. Сьогодні світ стикається з безпрецедентними викликами у сфері боротьби з корупцією, що вимагає комплексного та стратегічного підходу до її подолання. Розробка ефективної антикорупційної політики стає не просто завданням національного масштабу, а питанням міжнародної безпеки та співпраці. Це зумовлює необхідність глибокого аналізу причин та механізмів корупції, а також розробку інноваційних методів її протидії. Актуальність теми антикорупційної політики обумовлена кількома ключовими факторами. По-перше, корупція стримує

економічне зростання, знижуючи ефективність державних інвестицій та витісняючи приватний капітал. По-друге, вона сприяє нерівності, оскільки непрозорість та хабарництво забезпечують неправомірні переваги обмеженій групі осіб на шкоду ширшій громадськості. По-третє, корупція підриває довіру громадян до державних інституцій, що може призвести до соціальної нестабільності та політичних криз. Нарешті, у світовому масштабі вона ускладнює міжнародну співпрацю та зусилля зі сталого розвитку, викликаючи потребу у глобальних рішеннях та скоординованих діях. В цьому контексті стратегічні підходи до формування анти-

корупційної політики набувають особливої ваги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суттєвий вплив на розробку методології створення та ефективності впровадження політики протидії корупції зробили такі українські та міжнародні вчені, як О. Барановський, Ф. Бретт, Д. Буркальцева, З. Варналій, В. Вишневська, Дж. Гросман, О. Дяченко, І. Мазур, В. Мандибура, В. Ребкало, Т. Рейтер, Дж. Робінсон, Г. Рябцев, Р. Седдіг, М. Флейчук та інші. Однак, попри прогрес у сфері управлінських ідей, все ще існує ряд невирішених проблем, які перешкоджають ефективному функціонуванню та розвитку державної антикорупційної політики в Україні, особливо в аспектах національної безпеки.

Мета статті полягає в аналізі, оцінці та удосконаленні наукових методів та підходів до формування та впровадження антикорупційної політики, з акцентом на виявлення та розробку ефективних стратегій боротьби з корупцією.

Виклад основного матеріалу. Стратегічні підходи до формування антикорупційної політики є ключовим елементом в боротьбі з корупцією, яка являє собою значну загрозу для економічного та соціального розвитку країн по всьому світу. Реалізація ефективної антикорупційної політики вимагає комплексного підходу, що включає розробку стратегічних напрямів, законодавчу підтримку, інституційне зміцнення, залучення громадськості та міжнародну співпрацю.

Визначення пріоритетних напрямів у формуванні антикорупційної політики є фундаментальним кроком, який дозволяє ефективно використовувати ресурси, максимізувати вплив ініціатив і досягати конкретних результатів у боротьбі з корупцією. Цей процес включає аналіз корупційних ризиків, оцінку вразливості різних секторів суспільства та економіки до корупційних діянь, а також визначення областей, де вплив корупції є найбільш критичним. Нижче представлені ключові кроки та рекомендації для визначення пріоритетних напрямів антикорупційної політики [1]:

1. Аналіз ситуації. Передусім, необхідно провести глибокий аналіз існуючої ситу-

ації з корупцією у державі, включаючи типи корупції (наприклад, петті корупцію, велику корупцію, системну корупцію), сфери її прояву, та визначити ключові фактори, що сприяють корупції. Важливо враховувати як кількісні дані (статистику, звіти аудиту), так і якісні оцінки (експертні оцінки, опитування громадської думки).

2. Оцінка вразливості секторів. Для кожного сектору економіки та сфери державного управління необхідно визначити рівень вразливості до корупції. Це може включати аналіз державних закупівель, судової системи, сектору охорони здоров'я, освіти, правоохоронних органів тощо. Важливо ідентифікувати точки, де корупційні ризики найвищі, і де втручання може мати найбільший вплив.

3. Визначення ключових зацікавлених сторін. Розуміння того, хто є ключовими зацікавленими сторонами у боротьбі з корупцією, допомагає визначити, кого потрібно залучити у процес розробки та реалізації антикорупційних заходів. Це можуть бути державні органи, приватний сектор, громадські організації, міжнародні партнери та громадяни.

4. Пріоритетизація заходів. На основі проведеного аналізу розробляється перелік пріоритетних напрямів і заходів, які повинні бути реалізовані з метою протидії корупції. Це включає визначення конкретних цілей, завдань, термінів виконання, а також ресурсів, необхідних для їхнього досягнення. При цьому важливо врахувати як невідкладні заходи, так і довгострокові ініціативи, що спрямовані на зміцнення інституційної спроможності країни боротися з корупцією.

5. Розробка індикаторів ефективності. Для кожного пріоритетного напрямку та конкретного заходу повинні бути розроблені індикатори ефективності, що дозволять оцінювати прогрес у їх реалізації. Ці індикатори повинні бути вимірними, реалістичними та заснованими на чітко визначених цілях. Вони допоможуть не тільки відстежувати досягнення певних результатів, але й вчасно коригувати стратегію, якщо це буде потрібно.

6. Забезпечення відкритості та прозорості. Прозорість процесу визначення пріоритетів та реалізації антикорупцій-

них заходів є ключовою для забезпечення довіри громадськості та ефективності політики. Важливо забезпечити відкритий доступ до інформації про плани, заходи та результати діяльності, а також створити механізми зворотного зв'язку з громадянами та іншими зацікавленими сторонами.

7. Реалізація та моніторинг. Після визначення пріоритетних напрямів необхідно приступити до їхньої реалізації, що вимагає координації між різними органами влади, приватним сектором, громадськістю та міжнародними партнерами. Систематичний моніторинг та оцінка прогресу дозволять вчасно ідентифікувати проблеми, адаптувати стратегію та забезпечити максимальну ефективність антикорупційних заходів [2-3].

Розробка законодавчої бази є критично важливим аспектом у формуванні ефективної антикорупційної політики. Цей процес передбачає створення, перегляд та удосконалення законів і нормативно-правових актів, які спрямовані на запобігання, виявлення, розслідування та покарання корупційних діянь. Законодавча база повинна включати як загальні принципи боротьби з корупцією, так і конкретні механізми її реалізації (таблиця 1).

Важливим етапом розробки законодавчої бази є залучення громадськості та експертної спільноти до обговорення законопроектів. Це дозволяє зробити закони більш виваженими, ефективними та прийнятними для суспільства. Після обговорення та внесення можливих поправок законопроекти подаються на розгляд та прийняття законодавчим органом. Після прийняття закони оприлюднюються для загального відома.

Зміцнення інституційних механізмів є важливою складовою успішної антикорупційної політики. Ефективність боротьби з корупцією значною мірою залежить від спроможності інституцій реагувати на корупційні виклики, притягувати до відповідальності порушників та запобігати корупційним діянням. Ось декілька ключових кроків для зміцнення інституційних механізмів:

1. Створення та підтримка незалежних антикорупційних органів. Важливо створити спеціалізовані антикорупційні інсти-

туції, такі як антикорупційні бюро, агенції або комісії, які мають достатні повноваження та ресурси для ефективної боротьби з корупцією. Незалежність цих органів від політичного впливу є критично важливою для забезпечення їхньої ефективності.

2. Зміцнення правоохоронних органів. Правоохоронні органи повинні мати достатній потенціал і повноваження для розслідування корупційних злочинів, включаючи доступ до необхідної інформації та ресурсів. Також важливо забезпечити високий рівень професіоналізму та інтегритету серед правоохоронців.

3. Підвищення прозорості та підзвітності державних установ. Прозорість діяльності державних органів та доступ громадськості до інформації є ключовими елементами в боротьбі з корупцією. Це включає впровадження відкритих процедур державних закупівель, публікацію декларацій про доходи та майно посадовців, а також створення механізмів громадського контролю.

4. Розвиток правової освіти та культури законності. Підвищення рівня правової обізнаності серед населення та формування культури неприйняття корупції є важливим для створення недопустимості корупційних дій. Освітні програми, тренінги для державних службовців та інформаційні кампанії можуть сприяти зміцненню цих аспектів.

Залучення громадськості відіграє ключову роль у формуванні ефективної антикорупційної політики, надаючи змогу створити потужну систему громадського контролю та забезпечити високий рівень прозорості державного управління. Ось кілька стратегій для залучення громадськості у боротьбу з корупцією: 1. Інформаційні кампанії (проведення інформаційних кампаній спрямованих на підвищення обізнаності про наслідки корупції та способи її виявлення та повідомлення. Це може включати створення і розповсюдження брошур, організацію публічних заходів, та використання медіа та соціальних мереж для роз'яснення громадянам їхніх прав і механізмів боротьби з корупцією); 2. Громадський моніторинг та оцінка (залучення громадських організацій та активістів до моніторингу державних програм, проектів

Законодавча база формування антикорупційної політики в Україні

Рік	Назва закону	Опис
1995	Закон України "Про боротьбу з корупцією"	Вперше визначив корупцію як злочин, встановив основи запобігання та протидії корупції.
2003	Закон України "Про запобігання корупції"	Замінив закон 1995 року, розширив сферу застосування антикорупційного законодавства, запровадив нові антикорупційні механізми.
2014	Закон України "Про запобігання корупції"	Удосконалив антикорупційне законодавство у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема, Конвенції ООН проти корупції.
2015	Закон України "Про Національне антикорупційне бюро України"	Створив Національне антикорупційне бюро (НАБУ) – спеціально уповноважений орган з розслідування корупційних злочинів.
2015	Закон України "Про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру"	Створив Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП) – спеціально уповноважений орган з підтримки державного обвинувачення у судах у справах про корупційні злочини.
2016	Закон України "Про Національне агентство з питань запобігання корупції"	Створив Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) – орган, який відповідає за координацію антикорупційної політики, запобігання корупції та контроль за дотриманням антикорупційного законодавства.
2019	Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо підвищення відповідальності за корупційні злочини"	Жорсткіше покарання за корупційні злочини.

Джерело: систематизовано автором [4-5]

і бюджетів. Створення платформ для громадського обговорення та оцінки діяльності уряду та місцевого самоврядування може сприяти забезпеченню відповідальності та прозорості); 3. Участь у розробці антикорупційних ініціатив (забезпечення можливості для громадськості вносити пропозиції до антикорупційних програм та стратегій. Це може бути реалізовано через публічні консультації, робочі групи та онлайн-платформи для збору ідей та пропозицій від громадян); 4. Підтримка і захист викривачів (розробка та імплементація механізмів захисту для осіб, які повідомляють про корупцію (викривачів). Забезпечення конфіденційності, правового захисту та, за потреби, компенсації для тих, хто наважується виступити проти корупції); 5. Освітні програми (реалізація програм освіти та навчання для підвищення правової обізнаності громадян, особливо молоді, з питань корупції, її впливу на суспільство та способів боротьби з нею); 5. Міжнародні фінансові установи та донорські організації (співпраця з міжнародними фінансовими установами, такими як Світовий банк або Міжнародний валютний фонд, та донорськими організаціями може надати країнам

необхідну фінансову та технічну підтримку для реалізації антикорупційних програм та проектів. Ці організації також можуть допомогти у розробці стандартів прозорості та підзвітності, необхідних для ефективного використання коштів); 6. Глобальні ініціативи та партнерства (участь у глобальних ініціативах, таких як Партнерство для відкритого урядування (Open Government Partnership) або ініціатива Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), спрямована на підвищення прозорості у ключових секторах економіки, може допомогти країнам впроваджувати ефективні механізми протидії корупції, забезпечувати відкритість та підзвітність); 7. Боротьба з відмиванням грошей (співпраця у сфері боротьби з відмиванням грошей є важливою складовою міжнародної співпраці у боротьбі з корупцією. Це включає участь у міжнародних режимах, таких як Група фінансових дій (FATF), яка розробляє політику та стандарти для запобігання відмиванню грошей та фінансуванню тероризму) [6].

Боротьба з корупцією постає перед країнами з рядом викликів, що вимагають комплексних підходів і невинних зусиль.

Разом з тим, існують значні перспективи для прогресу в цій сфері, які базуються на інноваціях, міжнародній співпраці та залученні громадянського суспільства. Найбільшим викликом часто є відсутність сильної та послідовної політичної волі до боротьби з корупцією на вищих рівнях влади. Без цього, антикорупційні заходи можуть залишитися номінальними або неефективними. Недоліки у законодавстві, слабкі інституційні рамки та неефективність правоохоронної системи ускладнюють виявлення та покарання корупційних дій. Глобалізація та міжнародні фінансові потоки ускладнюють виявлення та боротьбу з корупцією, що вимагає координованих міжнародних зусиль. В деяких суспільствах існують глибоко вкорінені корупційні практики, які сприймаються як норма, що значно ускладнює зусилля з боротьби з корупцією. Швидкий розвиток технологій може сприяти новим формам корупції, водночас створюючи складнощі для контролюючих органів.

Цифровізація та впровадження новітніх технологій, таких як блокчейн та штучний інтелект, відкривають нові можливості для підвищення прозорості та ефективності антикорупційних заходів. Зміцнення міжнародної співпраці може сприяти ефективній боротьбі з транснаціональною корупцією, зокрема через механізми екстрадиції, взаємодії між правоохоронними органами та обміну інформацією. Активізація громадянського суспільства та зростання громадської обізнаності є потужним фактором, який може змінити динаміку боротьби з корупцією. Громадяни, оснащені знаннями та інструментами для виявлення корупції, можуть ефективно вимагати відповідальності від урядовців.

Впровадження освітніх програм, що виховують неприйняття корупції та підкреслюють значення прозорості та етики у державному управлінні, може довгостроково змінити ставлення до корупції в суспільстві. Реформування законодавства для запровадження суворіших покарань за корупційні діяння, підвищення рівня прозорості в державних закупівлях і фінансуванні політики, а також захист викривачів може створити сильну правову

основу для боротьби з корупцією. Гармонізація національного законодавства з міжнародними стандартами та найкращими практиками допомагає підвищити ефективність антикорупційних зусиль та сприяє міжнародній інтеграції. Попри численні виклики, існують значні перспективи для покращення ситуації з корупцією на національному та міжнародному рівнях. Ключ до успіху лежить у комплексному підході, який включає правові реформи, технологічні інновації, активізацію громадянського суспільства, освіту та міжнародну співпрацю. Ефективна боротьба з корупцією можлива лише за умови злагодженої роботи усіх зацікавлених сторін – від урядів до простих громадян.

Висновки. У статті ми розглянули стратегічні підходи до формування антикорупційної політики, включаючи визначення пріоритетних напрямів, розробку законодавчої бази, зміцнення інституційних механізмів, залучення громадськості та міжнародну співпрацю. Було виявлено ключові виклики та перспективи, що стоять перед країнами у їхніх зусиллях боротьби з корупцією.

Ефективна боротьба з корупцією вимагає комплексного підходу, який поєднує законодавчі, інституційні та громадські зусилля. Важливо, щоб державні ініціативи підтримувалися активною участю громадянського суспільства та приватного сектору. В умовах глобалізації та транснаціонального характеру корупції, міжнародна співпраця є ключовою для обміну інформацією, ресурсами та кращими практиками. Участь у міжнародних конвенціях та угодах допомагає країнам забезпечити взаємодію та ефективність своїх антикорупційних заходів. Активне залучення громадян та організацій громадянського суспільства в антикорупційну діяльність сприяє підвищенню прозорості, підзвітності та ефективності управління. Викривачі корупції повинні мати захист та підтримку з боку держави. Використання інноваційних технологій та цифровізація можуть значно підвищити ефективність боротьби з корупцією через забезпечення прозорості, автоматизації процесів та зменшення людського фактора. Наявність сильної політичної волі та зобов'язань на най-

вищому рівні є критично важливою для успішної реалізації антикорупційних ініціатив. Без цього будь-які зусилля можуть виявитися неефективними.

Список використаної літератури:

1. Буркальцева Д. Д. Методологія розрахунку інтегральних показників безпеки за сферами економіки. Проблеми економіки транспорту : Збірник наукових праць Дніпропетровського національного університету залізничного транспорту імені академіка В. Лазаряна. 2013. Вип. 6. С. 107-111.
2. Мазур І.І. Детінізація економіки як пріоритет економічної безпеки України. *Стратегічні пріоритети*. №3 (8). 2008. С.76-83.
3. Мандибура В.О. „Тіньова” економіка України та напрями законодавчої стратегії її обмеження. К.: Парламентське в-во, 1998. 135 с.
4. Флейчук М. І. Взаємообумовленість тінізації, корупції і показників зростання економіки. Зб. наук. пр. “Економічний простір”. Дніпропетровськ : ПДАБА, 2010. № 36. С. 109-121.
5. Вишневська В.О. Тінізація і гарантування економічної безпеки держави. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. Випуск 13. С.110-112.
6. Варналій З.С. Теоретичні засади детінізації економіки України. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2014. №1. С.46-53.

Sokyrko S. Strategic approaches to the formation of anti-corruption policy

This article covers a comprehensive analysis of strategic approaches to the formation of anti-corruption policy, which includes the identification of priority directions, development of the legislative framework, strengthening of institutional mechanisms, public involvement and international cooperation. The article examines key challenges facing countries in the fight against corruption, including lack of political will, weak legal and institutional frameworks, the transnational nature of corruption, socio-cultural factors and technological challenges. In addition, the article highlights the prospects for the further development of the situation, in particular, the opportunities provided by innovative technologies and international cooperation, as well as the importance of active participation of civil society and ensuring political will for the effective implementation of anti-corruption measures. The article emphasizes that success in the fight against corruption depends on a comprehensive approach that includes a number of coordinated actions at the national and international levels. In the context of globalization and growing interdependence of the international community, the authors emphasize the importance of international standards and conventions as a basis for the formation of national anti-corruption policies. The impact of international initiatives on strengthening the legal framework and institutional mechanisms of the participating countries is considered. Special attention is paid to the potential of technological innovations, in particular blockchain and artificial intelligence, in ensuring the transparency of public administration and the effectiveness of anti-corruption measures. A significant role in the article is given to the analysis of the problems of corruption whistleblowers and the need to create a protected environment for their activities, which will contribute to the detection and prevention of corruption acts in the early stages. The author concludes that despite the existing challenges, the prospects for fighting corruption are optimistic due to the opportunities provided by international cooperation, technological progress and the activation of civil society. Success in this area requires concerted efforts of all stakeholders at the national and international levels, as well as constant adaptation of strategies and mechanisms to the changing conditions and challenges of today.

Key words: anti-corruption policy, strategic approaches, international cooperation, public involvement, institutional mechanisms, technological innovations.