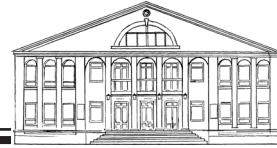


# Право та державне управління



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

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

**Засновники:**

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



**Видавництво та друк – Видавничий дім  
«Гельветика»**

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а  
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  
**30 жовтня 2019 р., протокол № 2**

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, 2019. – № 4. – 332 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: Н. С. Кузнецова  
Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

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

Здано до набору 15.10.2019.  
Підписано до друку 02.11.2019.  
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 рр.  
Замовлення № 0120/33.

## ЗМІСТ

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<i>О. Т. Волощук, В. Ю. Колесник</i> ПОНЯТТЯ ТА ЮРИДИЧНА СУТНІСТЬ ЕКСТРАДИЦІЇ В МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ.....	5
<i>О. П. Мельничук</i> МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ РЕЛІГІЇ.....	12

### ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

<i>С. Д. Колесников, Н. В. Немогай, Т. А. Денисова</i> МАРКЕТИНГОВІ ПРАВООТНОШЕННЯ.....	18
<i>О. М. Перунова</i> ЮРИДИЧНА ТЕХНІКА В ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....	27
<i>В. О. Семчик</i> ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ ОБ'ЄКТІВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ.....	33

### ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

<i>Г. М. Будурова, О. Р. Гофман</i> ДОГОВІРНЕ ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА: ЗМІНИ В ПОРЯДКУ ОРЕНДИ ТА КОНЦЕСІЇ.....	39
<i>Т. І. Швидка</i> ПОЛІТИКО-ПРОГРАМНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ.....	46

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>В. В. Горпиненко</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ВІДНОСИН У СФЕРІ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	53
<i>П. Д. Гуйван</i> РЕАЛІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ СУДІВНИЦТВА.....	60
<i>О. В. Поштаренко</i> ПОНЯТТЯ ТА ВЧИНЕННЯ НАСИЛЬСТВА ЩОДО ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ ЯК ОБ'ЄКТИВНА СТОРОНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ.....	67
<i>О. О. Семчик</i> АДМІНІСТРУВАННІ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ ЗА ПРИНЦИПОМ УРЯДУВАННЯ НА ОСНОВІ ДАНИХ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	73

### КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>А. В. Андрушко</i> ДЕТЕРМІНАНТИ НЕЗАКОННОГО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ АБО ВИКРАДЕННЯ ЛЮДИНИ.....	80
<i>Л. М. Демидова</i> ДЖЕРЕЛА СУЧАСНОЇ ДОКТРИНИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: СУДОВА ПРАКТИКА.....	90
<i>Н. А. Дмитренко</i> ОСОБЛИВОСТІ ПРОФІЛАКТИКИ ТА ПОПЕРЕДЖЕННЯ ОКРЕМИХ ГРУП ЗЛОЧИНІВ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ.....	96
<i>А. С. Колос</i> ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗАСУДЖЕНИХ У НАЦІОНАЛЬНОМУ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ.....	101
<i>Маслова Н. Г.</i> ІНДИВІДУАЛЬНЕ ЗАПОБІГАННЯ КРИМІНАЛЬНОМУ РАДИКАЛІЗМУ.....	106
<i>Г. С. Резніченко</i> РЕСОЦІАЛІЗАЦІЯ ОСІБ, ЗВІЛЬНЕНИХ ІЗ МІСЦЬ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ.....	113
<i>О. О. Титаренко</i> ЗАСТОСУВАННЯ SWOT-АНАЛІЗУ ДЛЯ ВИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЙ ВПЛИВУ НА ЗЛОЧИННІСТЬ ПІД ЧАС ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КОМПЛЕКСНОЇ ПРОГРАМИ ПРОТИДІЇ ЇЙ.....	119

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

*Д. М. Чорний*

ЗАВДАННЯ ПРОКУРОРА ПІД ЧАС ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА  
ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ ЩОДО УХИЛЕННЯ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ..... **127**

### **МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Л. В. Литвинова*

ФЕНОМЕН БЮРОКРАТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ  
ТА ВИКЛИКИ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ СОЦІАЛЬНО-  
ОРІЄНТОВАНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ..... **133**

*Н. О. Петренко, О. А. Поліщук*

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО  
УПРАВЛІННЯ НА ОСНОВІ ВПРОВАДЖЕННЯ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ..... **140**

*Т. С. Яровой*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЗМУ: ПРОБЛЕМАТИКА АПРОКСИМАЦІЇ ТА АДАПТАЦІЇ... **148**

### **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*О. І. Апостол*

РОЛЬ І ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОЇ ЕКОНОМІКИ..... **155**

*І. М. Базарко*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ЕКОНОМІКО-ГОСПОДАРСЬКІЙ СФЕРІ РОЗВИТКУ  
ВІЙСЬКОВО-ОБОРОННОГО КОМПЛЕКСУ В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ..... **159**

*М. Б. Домарацький*

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ  
СТАНУ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ..... **165**

*Канан Аюб*

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ, СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ  
АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ..... **170**

*Н. А. Леоненко*

ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗРОБЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МАРКЕТИНГОВОЇ СТРАТЕГІЇ  
ПРОСУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ТУРИСТИЧНОГО ПРОДУКТУ..... **176**

*А. А. Поплавський*

ЗАСОБИ ПОДОЛАННЯ НЕГАТИВНИХ ТЕНДЕНЦІЙ ТА ОСНОВНИХ  
ЗАГРОЗ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ БОРОТЬБИ  
З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ..... **182**

*Ю. Г. Прав*

ІНВЕСТИЦІЙНЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ  
ІНВЕСТИЦІЙНО-БУДІВЕЛЬНОЮ СФЕРОЮ..... **189**

*М. М. Русинюк*

ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ НА ПУБЛІЧНУ ПОЛІТИКУ..... **196**

*Д. А. Терещенко*

СУЧАСНІ НАПРЯМИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ У ФОРМУВАННІ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ..... **203**

*Н. О. Торхова*

ПЕРСПЕКТИВНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ЗВ'ЯЗКАМИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ  
В ОРГАНАХ ПРАВОСУДДЯ ДЕЯКИХ КРАЇН ПІВНІЧНОЇ АМЕРИКИ ТА ЄВРОПИ..... **210**

*І. М. Хмиров*

РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕЛЕКТРОННИМ  
НАВЧАННЯМ У СУЧАСНИХ УМОВАХ..... **216**

### **РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

*Г. М. Буканов*

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ  
ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ..... **220**

*Ю. П. Козаченко*

ФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН У МЕЖАХ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ. **227**

*І. М. Солоннікова*  
ОРГАНІЗАЦІЯ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТ...**24**

### **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ НАУКИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

*К. Є. Балабуха*  
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРУ КУЛЬТУРИ.....**244**

*Л. І. Бережанська*  
ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ІНВЕСТИЦІЙ У ЛЕГКУ ПРОМИСЛОВІСТЬ.....**250**

*Е. В. Волотко*  
ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ Й БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ..**256**

*Н. О. Полковнікова*  
ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: РОЗМЕЖУВАННЯ Й РІВНІ ПЕРЕТИНУ.....**263**

*А. І. Автомеєнко*  
КОМПЛЕКСНЕ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВНІЙ СИСТЕМІ....**270**

*В. В. Євдокимов*  
ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕТИ ТА ЗАВДАНЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ  
ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....**282**

*В. В. Євдокимов*  
ОСНОВНІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ «НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА».....**288**

*І. О. Слюсарев*  
ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ...**294**

*І. А. Кононенко*  
СУТНІСТЬ, СПІВВІДНОШЕННЯ, ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК КЛЮЧОВИХ КАТЕГОРІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ...**299**

*Ю. В. Крутік, Ю. А. Столяр*  
СКЛАДОВІ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ.....**306**

*К. В. Малишев, О. О. Хробуст*  
ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПРИЧИН, БАР'ЄРІВ ТА НАСЛІДКІВ РЕФОРМУВАННЯ  
ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....**313**

*Б. Г. Черненко*  
ІНСТРУМЕНТАРІЙ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ МЕДИКО-БІОЛОГІЧНОГО ХАРАКТЕРУ.....**321**

*О. В. Мошенець*  
ДЕТІНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИНИ: СУТНІСТЬ ТА УПРАВЛІННЯ .....**328**

.....

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

.....

УДК 341.44

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.1>

**О. Т. Волощук**

кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри міжнародного та митного права  
Чернівецького юридичного інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»

**В. Ю. Колесник**

асистент кафедри міжнародного та митного права  
Чернівецького юридичного інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ПОНЯТТЯ ТА ЮРИДИЧНА СУТНІСТЬ ЕКСТРАДИЦІЇ В МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

*У статті розглядається правова природа та сутність екстрадиції у міжнародному праві. Встановлено, що інститут екстрадиції має комплексний характер, адже його регулювання відбувається за допомогою і національного законодавства, і норм міжнародного права. Проаналізувавши цілу низку правових актів міжнародного права та внутрішньонаціонального права низки зарубіжних держав і різні доктринальні позиції, автори доходять висновку про застосування різної термінології для позначення такого поняття, як екстрадиція, що пов'язано, насамперед, із його багатогранністю. Встановлено, що поширеними термінами є «екстрадиція», «видача особи», «видача злочинця» та інші. У багатьох міжнародних договорах поняття «екстрадиція» та «видача особи» вживаються як синоніми, тоді як термін «видача злочинця» є нерівнозначним за своїм змістом.*

*З урахуванням доктринального доробку запропоновано авторське визначення поняття екстрадиції (випадку особи) як процесу, який включає низку послідовних дій держав щодо передачі особи, яка перебуває на її території, іншому уповноваженому суб'єкту міжнародного права, на підставі міжнародних угод, внутрішньонаціонального законодавства з дотриманням загальноновизнаних принципів міжнародного права для притягнення її до кримінальної відповідальності або виконання винесеного вироку державного суду. Із урахуванням цієї дефініції встановлено ознаки екстрадиції, такі як: участь двох і більше держав, а також особи, щодо якої направляються екстрадиційні запити; запит про екстрадицію особи можливий тільки після вчинення злочину; мета екстрадиції – притягнення особи до кримінальної відповідальності або приведення вироку до виконання; екстрадиція є комплексним правовим інститутом, який включає норми як міжнародного, так і внутрішньодержавного права; правом вимагати видачу особи володіють держави, на території якої був вчинений злочин або громадянином якої є особа, або держава, що потерпіла від злочину; держава має право, а не обов'язок вирішувати питання про видачу особи, що перебуває на її території (якщо інше не закріплено в міжнародному договорі).*

**Ключові слова:** міжнародно-правове співробітництво у кримінальному провадженні, екстрадиція, видача осіб, видача злочинців, правова природа інституту екстрадиції у міжнародному праві.

**Постановка проблеми.** Останнім часом у засобах масової інформації часто можна почути про екстрадицію, яка здійснюється однією державою на запит іншої щодо осіб, які вчинили злочини на їхній території. Актуальною ця процедура є і для України після Революції гідності, яка призвела до конституційного перевороту в нашій державі, в результаті чого низка високопосадовців, яким інкримінується вчинення тяжких злочинів, втекли з території України і, відповідно, щодо них були направлені екстрадиційні запити у країни їхнього переховування.

Особливості процедури видачі спричиняють велику кількість складнощів, часто супроводжуються тривалим часовим періодом у зв'язку з тим, що зачіпаються інтереси кількох держав і різних відомств кожної з них. Наявність цих та інших проблем зумовлені тим, що інститут екстрадиції тісно взаємопов'язаний із такими фундаментальними категоріями, як права людини, громадянство, територіальне верховенство та юрисдикція держав, які у процесі видачі особи однією державою іншій мають надзвичайно велике значення. Крім того, у зв'язку з новітніми тенденціями у розвитку інституту екстрадиції, що пов'язані з інтенсивним розвитком міжнародної кримінальної юстиції, постає питання про проблеми взаємодії держав і міжнародних кримінальних судів і трибуналів у цій сфері, які досить важко вирішуються знову ж таки з огляду на наявність суверенітету в держав. Також потрібно враховувати і тенденцію до постійного збільшення кількості терористичних актів у різних регіонах світу. З огляду на наявну світову практику боротьби з терористичними організаціями можна стверджувати, що наявні прогалини у міжнародному механізмі видачі вміло використовуються терористами, часто це допомагає їм уникати як кримінального переслідування, так і кримінальної відповідальності.

Недосконалість внутрішньонаціонального екстрадиційного законодавства, суттєві прогалини у врегулюванні цієї процедури у міжнародно-правових договорах та угодах вимагають, як видається, більш ґрунтовного дослідження цього інституту і, передусім, у плані з'ясування його природи та сутності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загалом, якщо звернутися до зарубіжної та вітчизняної юридичної науки, очевидним є те, що інститут екстрадиції привертає увагу багатьох науковців. Зокрема, серед ґрунтовних досліджень західних учених слід виділити М. Бассіуні, С. Беді, К. Вінджерта, Г. Джилберта, А. Кассезе, М. Кардозо, Х. Лаутерпахта, Ф. Мартенса, М. Плахта, К. Пуле, А. Ширера та інших. Ще з радянських часів інститут екстрадиції досліджувався такими відомими вченими-міжнародниками, як А. Абашидзе, Р. Валєєв, В. Грабар, Л. Галєнська, Е. Коровін, І. Лукащук, А. Наумов, Н. Сафаров тощо.

Підвищений інтерес до дослідження процедури екстрадиції останнім часом спостерігається серед вітчизняних учених. Як видається, це пов'язано, насамперед, з його «затребуваністю» (зокрема, було та є чимало проблем із видачею П. Лазарєнка, Б. Данилишена, В. Каськіва, О. Клименка, В. Януковича, А. Портнова, В. Пшонки, В. Захарченка, О. Онищенко тощо). Серед вітчизняних дослідників слід виділити праці О. Бандурки, О. Буткевич, В. Березняка, О. Виноградової, С. Вихриста, Н. Зелінської, І. Кушнір, С. Лихова, С. Нестеренко, М. Свистуленко тощо.

Водночас слід зазначити те, що, незважаючи на таку велику кількість праць, усе ж комплексних досліджень, які б враховували багатогранність і складну природу екстрадиції, а також новітні тенденції міжнародного кримінального права, в Україні немає.

**Метою статті** є з'ясування юридичної сутності та природи екстрадиції крізь призму міжнародного права.

**Виклад основного матеріалу.** Процедура екстрадиції на практиці, особливо, коли йдеться про видачу високопосадовців, є надзвичайно складною і проблематичною. Як вирішувати такі проблеми, яким законодавством чи міжнародно-правовими актами керуватися, за яких обставин держава може не видавати особу? Як видається, усі ці питання лежать не тільки у площині нормативно-правового регулювання, їх вирішення потребує виваженого та більш ґрунтовного аналізу з врахуванням як нормативно-правової бази,



так і правової доктрини. Тому питання про поняття, сутність, природу екстрадиції є надзвичайно важливим, і, на нашу думку, саме з них потрібно розпочинати дослідження процедури екстрадиції.

Інститут екстрадиції має комплексний характер, адже його регулювання відбувається за допомогою і національного законодавства, і норм міжнародного права. Крім того, також слід врахувати, що в межах внутрішньонаціонального права – це система правових норм, які розкидані по різних галузях права – конституційного, кримінального та кримінально-процесуального [1, с. 10]. Безперечно, це значно ускладнює правову регламентацію та правозастосовну практику. До проблемних аспектів окресленого питання також можна віднести і те, що нині відсутня як у правовій доктрині, так і в договірній практиці єдина термінологія щодо екстрадиції. До прикладу поряд і з терміном «екстрадиція» застосуються «видача особи», «видача правопорушників», «видача злочинців» тощо.

Наприклад, у ст. 10 Кримінального кодексу України йдеться про видачу особи, яка обвинувачується у вчиненні злочину, та особи, яка засуджена за вчинення злочину. Отже, розмежовано два різновиди видачі, залежно від правового статусу особи, видача якої запитується [2]. Аналогічний підхід застосований у відповідних екстрадиційних договорах між Україною, КНР та Грузією. Про видачу осіб йдеться в чотирьох Женевських конвенціях 1949 р. (про поліпшення долі поранених і хворих у діючих арміях; про поліпшення долі поранених, хворих і осіб, що зазнали корабельної аварії, зі складу збройних сил, на морі; про поводження з військовополоненими; про захист цивільного населення під час війни надають великого значення переслідуванню осіб, винних у серйозних порушеннях міжнародного гуманітарного права).

Просто «видача» застосовується в Єдиній конвенції про наркотичні засоби, Конвенції про психотропні засоби, Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних і психотропних засобів.

Термін «видача правопорушників» вживається в Європейській конвенції про видачу правопорушників.

Термін «екстрадиція» відтворений у положеннях Конвенції про попередження злочину геноциду і покарання за нього 1948 р., Конвенції про незастосування строку давності до воєнних злочинів і злочинів проти людства 1968 р., а також низки конвенцій у боротьбі з окремими категоріями злочинів (зокрема, Конвенції: про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден – ст. 8; про боротьбу із захопленням заручників – ст. ст. 9, 10; про безпеку персоналу ООН та пов'язаного з нею персоналу – ст. 15; про боротьбу з фінансуванням тероризму – ст. 11). Проект Кодексу злочинів проти миру і безпеки людства, прийнятий у другому читанні Комісією міжнародного права в 1996 р., також використовує терміни «екстрадиція».

Крім того, у низці міжнародно-правових актів застосуються поряд терміни «екстрадиція» та «передача». Зокрема, це можна простежити на прикладі Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності, прийнятої Резолюцією ГА 55 / 25 від 15 листопада 2000 р.

У межах співпраці з міжнародними судовими установами та трибуналами теж спостерігається різноманіття застосовуваних термінів. Терміни «видача» та «передача» відображено в текстах Статуту Міжнародного кримінального трибуналу по колишній Югославії (ст. 29), Статуту Міжнародного кримінального трибуналу по Руанді (ст. 28), Статуту Міжнародного кримінального суду (ст. 102).

Немає однастайності і у правовій доктрині. Зокрема, свого часу М. Шаргородський зазначав, що видача пов'язується з передачею злочинця з території, де він перебуває, в іншу країну з метою відправлення щодо нього правосуддя [3, с. 45]. Інший відомий учений Л. Оппенгейм розглядає видачу злочинців як передачу обвинуваченого чи засудженого тій державі, на території якої ця особа вважається такою, що вчинила злочин, або засуджена за нього тією державою, в межах якої зараз перебуває імовірний злочинець [4]. Зі свого боку Л. Галенська, яка теж пов'язує цю процедуру з передачею злочинця, зауважує, що при цьому мають враховуватись норми міжнародного права і така

процедура спрямована на притягнення до кримінальної відповідальності цієї особи чи застосування покарання [5, с. 122]. На думку В. Звирбуля і В. Шумілова, видачу слід розуміти як акт правової допомоги, який передбачає передачу злочинця відповідно до положень спеціальних договорів і норм національного кримінального і кримінально-процесуального законодавства іншій державі з метою суду над нею або для виконання винесеного вироку [6, с. 14]. М. Бассіуні, відомий юрист-міжнародник, визначаючи поняття «екстрадиція», підкреслює, що це формальний процес, за допомогою якого певна особа передається однією державою до іншої на основі взаємного договору між відповідними державами.

Досить широкі визначення запропоновано Р. Валеєвим та О. Виноградовою. Наприклад, Р. Валеєв, зазначаючи, що «видача злочинців належить до тих інститутів міжнародного права, які перебувають на стику міжнародного та внутрішньодержавного права», має на меті відобразити комплексний характер інституту і тому розуміє видачу як «... заснований на міжнародних договорах і загальновизнаних принципах міжнародного права акт правової допомоги, що полягає в передачі обвинуваченого або засудженого державою, на території якої він перебуває, вимагає його передачі державі, де відповідна особа вчинила злочин або громадянином якої вона є, або державі, потерпілій від злочину, для притягнення до кримінальної відповідальності або для приведення до виконання вироку» [4]. О. Виноградова «під видачею» пропонує розуміти «процес, який ґрунтується на міжнародних договорах, загальновизнаних принципах міжнародного права, нормах внутрішнього законодавства і пов'язаний із наданням державами правової взаємодопомоги, що полягає в передачі підозрюваного, обвинувачуваного або засудженого державою, на території якої він перебуває, державі, на території якої він вчинив злочин або громадянином якої він є, чи державі, що потерпіла від злочину, для притягнення його до кримінальної відповідальності або виконання винесеного вироку суду» [6, с. 14].

Отже, на підставі аналізу запропонованих дефініцій можна стверджувати, що, по-перше, терміни «екстрадиція» та «видача особи» слід сприймати як синоніми, по-друге, екстрадиція (видача осіб) – це певний складний процес, а не одночасний акт, оскільки вона складається з декількох процесуальних дій. Причому фактична передача особи на міждержавному кордоні чи то на території однієї з держав, є невіддільним складником процесу видачі, але не самодостатньою [7, с. 99–115]. До ознак екстрадиції слід віднести такі:

- участь двох і більше держав, а також особи, щодо якої направляються екстрадиційні запити;
- запит про екстрадицію особи можливий тільки після вчинення злочину;
- мета екстрадиції – притягнення особи до кримінальної відповідальності або приведення вироку до виконання;
- екстрадиція є комплексним правовим інститутом, який включає норми як міжнародного, так і внутрішньодержавного права;
- правом вимагати видачу особи володіють держави, на території якої був вчинений злочин або громадянином якої є особа, або держава, що потерпіла від злочину;
- держава має право, а не обов'язок вирішувати питання про видачу особи, що перебуває на її території (якщо інше не закріплено в міжнародному договорі).

Також зазначимо і те, що досить часто у різних літературних джерелах під час аналізу процедури екстрадиції застосовується термін «видача злочинців», що суперечить як загальновизнаним принципам кримінального та кримінально-процесуального права національного права, так і нормам міжнародного права, де визначено міжнародні стандарти прав людини, серед яких зафіксовано презумпцію невинуватості, а це означає, що особу можна називати злочинцем тільки після доведення її вини у вчиненні злочину і після винесення вироку суду, який до того набрав законної сили. З цих позицій у разі, коли мова йде про видачу обвинуваченої особи, цей термін є некоректним. Видача злочинця має місце у разі направлення запиту щодо



засудженої особи. Крім того, як видається, таке хибне, неправильне застосування термінів може призвести до звуження предмета правового регулювання інституту екстрадиції, а також до обмеження сфери застосування його норм. На нашу думку, термін «видача особи» є родовим поняттям, яке включає в себе як видачу обвинуваченої, так і засудженої особи.

Досить дискусійним у правовій доктрині є питання щодо мети екстрадиції. Наприклад, М. Шаргородський і Л. Галенська визначають її як суд над екстрадиційованою особою або покарання такої особи. М. Таганцев визначає мету екстрадиції виключно як покарання. Однак із таким трактуванням мети екстрадиції ми не можемо погодитись, оскільки ця процедура може відбуватися і щодо обвинуваченої особи, щодо якої не винесено ще вироку суду. Під час судового процесу щодо цієї особи мають бути застосовані всі гарантії належного судового розгляду та відправлення судочинства (зокрема, презумпції невинуватості – не можна карати особу, вина якої ще не доведена). Крім того, слід також пам'ятати про те, що вирок може бути як обвинувальним, так і виправдовувальним. В останньому випадку не можна говорити про покарання. Більш точно мету екстрадиції визначають такі вчені, як В. Грабар, Е. Сімсон, С. Лихова, М. Свищуленко. На їхню думку, мета екстрадиції полягає в забезпеченні невідворотності кримінальної відповідальності [8, с. 123]. Тобто метою екстрадиції є притягнення особи до кримінальної відповідальності або виконання винесеного щодо неї вироку суду.

Отже, враховуючи вищенаведене, можна сформулювати дефініцію екстрадиції, яка б вказувала на особливості цього процесу та відображала сутнісні характеристики цього правового явища: **екстрадиція (видача осіб)** – це процес, який включає низку послідовних дій держав щодо передачі особи, що перебуває на її території, іншому уповноваженому суб'єкту міжнародного права на підставі міжнародних угод, внутрішньонаціонального законодавства з дотриманням загальноновизнаних принципів міжнародного права для притягнення її до кримінальної

відповідальності або виконання винесеного вироку державного суду. Сукупність правових норм щодо врегулювання міжнародно-правових відносин, які складаються у процесі співробітництва держав у сфері надання допомоги у кримінальних справах, щодо видачі осіб, які звинувачуються у вчиненні злочинів або ж щодо яких винесено обвинувальні вироки суду, називають інститутом екстрадиції.

Щодо природи цього інституту, так само як і у випадку самої процедури видачі особи, є різнополярні думки вчених. Їх можна об'єднати у три групи. Наприклад, перша група вчених відстоює позицію про міждисциплінарний характер цього інституту. На їхню думку, екстрадицію слід зводити до суто адміністративних питань, оскільки рішення про видачу приймаються урядом або іншим уповноваженим органом держави, а не судом. Прикладом може бути французька екстрадиційна практика. Спочатку питання екстрадиції розглядаються (запит) в судовій інстанції. Якщо суд виносить негативне рішення – процедура завершується, у протилежному разі – запит направляється до уряду, де прем'єр-міністр Франції має підписати відповідний документ або відмовити у цьому. Фактично остаточне рішення про видачу приймається політиками, тоді як судові інстанції обмежуються перевіркою законності самого запиту [9, с. 14]. Тому прихильники такого підходу вважають, що з огляду на сферу правового регулювання інститут екстрадиції відносять до державного та адміністративного права. При цьому мають бути враховані положення кримінального права про покарання, що належить до сфери кримінально-процесуального та кримінального права.

Друга група вчених розглядає екстрадицію як самостійний інститут міжнародного кримінального права, що складається з комплексу норм як матеріального, так і процесуального характеру. Також прихильники цієї позиції акцентують увагу на полісистемності видачі, яка знаходить свій вияв у тому, що включає в себе норми міжнародного і національного права [10, с. 20].

Третя група науковців відстоює позицію про перевагу або матеріальних, або

процесуальних аспектів видачі. Зокрема, В. Волженкіна зазначає, що змістом видачі як процесуальної діяльності є сукупність загальних і спеціально створених кримінально-процесуальних процедур. Навіть якщо визнати видачу інститутом кримінального права, то її реалізація і в цьому разі вимагає здійснення процесуальних дій і регламентації взаємодії з іншими країнами, що належить тільки до кримінального процесу [1, с. 183]. Схожої позиції дотримується Р. Валєєв. За подібного підходу, як зазначає Н. Сафаров, пріоритетне значення надається лише одній зі сторін екстрадиції на шкоду іншій. Автор вважає: «Процесуальні норми мають істотне значення для регулювання екстрадиції». Низка дій, що здійснюються під час видачі (арешту особи, процесу оскарження або опротестування прийнятого рішення, діяльності захисту і т. д.), має процесуальний характер і регламентується нормами процесуального права. Однак ця обставина не є достатньою підставою для твердження, що екстрадиція переважно є інститутом кримінально-процесуального права [10, с. 19–20].

Як видається, екстрадиція становить складну юридичну процедуру, практичне здійснення якої неможливе без звернення до норм конституційного, кримінального, кримінально-процесуального та інших галузей права. Тому інститут видачі включив до свого складу норми різних галузей права, а також і норми міжнародного права як окремої правової системи. Відповідно, перший підхід про міждисциплінарну природу інституту екстрадиції, на нашу думку, більш наближений до істини.

**Висновки і пропозиції.** Отже, проведений аналіз юридичної літератури, а також змісту цілої низки правових актів міжнародного права та внутрішньонаціонального права низки зарубіжних держав дає змогу зробити висновок про застосування різної термінології для позначення інституту екстрадиції. У багатьох міжнародних договорах поняття «екстрадиція» та «видача особи» вживаються як синоніми. Водночас у низці доктринальних джерел можна натрапити на термін «видача злочинця», який слід трактувати вужче, ніж екстрадицію, яка включає процедуру видачі як особи, що звинувачується у вчиненні злочину, так і особи,

щодо якої є вирок суду, в якому її засуджено за вчинення того чи іншого злочину. Тому терміни «видача особи» та «видача злочинця» – нерівнозначні. Застосування цих понять як синонімів означає нівелювання принципу презумпції невинуватості особи, що є неприпустимим порушенням прав людини. Щодо поняття екстрадиції (видачі особи), то її слід трактувати як процес, який включає низку послідовних дій держав щодо передачі особи, яка перебуває на її території, іншому уповноваженому суб'єкту міжнародного права, на підставі міжнародних угод, внутрішньонаціонального законодавства з дотриманням загальноновизнаних принципів міжнародного права для притягнення її до кримінальної відповідальності або виконання винесеного вироку державного суду.

### Список використаної літератури:

1. Волженкіна В.М. Видача в російском уголовном процессе. Москва : Юрлитинформ, 2002. 336 с.
2. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 05.09.2019).
3. Шаргородский М.Д. Выдача преступников и право убежища в международном уголовном праве. *Вестник Ленинградского университета*. 1947. № 8. С. 44–59.
4. Нестеренко С.С. До визначення поняття екстрадиції у міжнародному праві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 50. С. 311–315.
5. Галенская Л.Н. Международная борьба с преступностью. Москва : Международные отношения, 1972. 176 с.
6. Виноградова О.І. Видача (екстрадиція) осіб, які вчинили злочини. *Адвокат*. 1999. № 1. С. 13–14.
7. Смирнов М.И. Понятие и правовая природа выдачи (экстрадиции). *Прокурорская и следственная практика*. 2006. № 3/4. С. 99–115.
8. Лихова С.Я., Свищуленко М.П. Актуальні питання вдосконалення інституту екстрадиції. *Право України*. 2001. № 1. С. 120–124.
9. Ермаков В. Арест без границ. *Заграница*. 2005. № 40 (300). Октябрь. С. 14.
10. Сафаров Н.А. Экстрадиция в международном уголовном праве: проблемы теории и практики. Москва : Волтерс Клувер, 2005. 416 с.

---

**Voloshchuk O., Kolesnyk V. Concepts and legal essence of extradition in international law**

*This article examines the legal nature and essence of extradition in international law. It has been established that the institute of extradition is complex in nature, whereas its regulation is carried out both by national legislation and international law. During analysis a considerable amount of legal acts of international law, domestic law of foreign countries and various doctrinal positions, the authors have made a conclusion that there are using a different terminology to refer to such a term as extradition, which is related, above all, to its versatility. It is established that the common terms are "extradition", "rendition", "rendition of a criminal" and others. In many international treaties, the terms "extradition" and "rendition" are used synonymously. Whereas the term "rendition of a criminal" is ambiguous in its meaning.*

*By considering the doctrine authors define the concept of extradition (rendition) as a process that involves a series of sequential actions by States to transfer a person residing in its territory to another authorized entity of international law, on the basis of international agreements, domestic law, in accordance with generally recognized principles of international law for criminal prosecution or enforcement of a state court sentence. In view of this definition, extradition characteristics are identified, such as: the participation of two or more States and the person to whom extradition requests are made; a request for extradition of a person is possible only after the crime has been committed; the purpose of extradition is to bring a person to justice or bring a sentence to execution; extradition is a comprehensive legal institution that includes both international and domestic law; the right to demand the extradition of a person owned by the State in whose territory the crime was committed, or by a citizen of which he is a person, or the State of the victim of the crime; the state has the right, and not the obligation, to resolve the issue of the extradition of a person resident in its territory (unless otherwise provided for in an international treaty).*

**Key words:** *international legal cooperation in criminal proceedings, extradition, extradition of persons, extradition of criminals, rendition, legal nature of the extradition institute in international law.*

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.2>

**О. П. Мельничук**

кандидат юридичних наук,  
в.о. доцента кафедри приватноправових дисциплін  
Університету сучасних знань

## **МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ РЕЛІГІЇ**

*У статті обґрунтовано позицію щодо «специфічного характеру» взаємовідносин держави і церкви, порівняно з іншими різновидами суспільних відносин. Доведено, що в умовах європейської інтеграції, спроб застосування прогресивного світового досвіду не можна недооцінювати надбань міжнародної спільноти щодо захисту прав і свобод людини, особливо з урахуванням визнання загальнолюдських цінностей. Зауважено, що для дослідження міжнародно-правових стандартів забезпечення прав людини у сфері релігії, а також визначення загальних засад, покладених в основу вітчизняної моделі регулювання відносин держави і церкви, необхідним є аналіз норм міжнародних актів у відповідному напрямі. У зв'язку із цим проаналізовано низку міжнародних документів, які містять міжнародно-правові стандарти забезпечення прав людини у сфері релігії, зокрема, серед них такі: Загальна декларація прав людини, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Декларація «Про ліквідацію всіх форм нетерпимості та дискримінації на основі релігії чи переконань», документи Парламентської Асамблеї Ради Європи та інші. На підставі аналізу норм міжнародних актів у напрямі закріплення міжнародно-правових стандартів забезпечення прав людини у сфері релігії, а також визначення загальних засад, покладених в основу вітчизняної моделі регулювання відносин держави і церкви, зроблено узагальнюючі висновки, зокрема, щодо: закріплення у всіх без винятку нормативно-правових актах світової спільноти вимоги ставитися з повагою до права на свободу совісті, релігій, переконань із боку суб'єктів міжнародного права, а також створення відповідних умов для реалізації такого права у внутрішньонаціональних межах; вимоги визнавати суб'єктами міжнародного права рівноправність громадян в усіх сферах суспільного життя незалежно від їхніх переконань і віросповідання (ставлення до релігії), а також усіх прав і свобод, якими наділена кожна людина незалежно від релігійних, конфесійних або інших переконань. Розкрито зміст положень, які відображають особливість і специфіку міжнародно-правових стандартів забезпечення прав людини у сфері релігії.*

**Ключові слова:** право, релігія, церква, права людини, релігійні меншини, міжнародні стандарти, захист прав.

**Постановка проблеми.** Взаємовідносини держави і церкви мають специфічний характер, відмінний від взаємовідносин у інших сферах суспільних відносин. Держава намагається надмірно не втручатися у процес реалізації особами своїх прав релігійного і конфесійного спрямування. Проте варто зазначити, що загальновизнані принципи і норми міжнародного права, а також міжнародні договори, які стали частиною правової системи нашої держави, містять універсальні правила,

які визначають фундаментальні засади правового регулювання відносин держави, церкви, окремих осіб (зокрема, щодо певної категорії прав). В умовах європейської інтеграції, спроб застосування прогресивного світового досвіду не можна недооцінювати надбань міжнародної спільноти щодо захисту прав і свобод людини, особливо в умовах визнання загальнолюдських цінностей. А.В. Митрофанова зазначає: «Релігія являє собою складний духовний і суспільний феномен, що не тільки відображає віру людини в існування надприродного начала,



визнання нематеріального світу, але й є засобом спілкування та зв'язку віруючої людини з надприродним. Релігію як складне системне явище автори з погляду системного підходу розглядають як таке, якому властиві структурність та ієрархічність певним чином взаємопов'язаних елементів» [1]. Водночас варто погодитись із твердженням В.М. Сорокуна, який зазначає: «Порушення релігійних прав людини негативно впливає на інші права, зокрема право на життя, фізичної цілісності, свободи та безпеки особи, право на свободу висловлення, мирні зібрання та об'єднання, освіту, право на свободу пересувань, національність тощо» [2, с. 3]. У зв'язку із цим і з метою дослідження міжнародно-правових стандартів забезпечення прав людини у сфері релігії, а також визначення загальних засад, покладених в основу вітчизняної моделі регулювання відносин держави і церкви, необхідним є аналіз норм міжнародних актів у відповідному напрямі.

**Метою статті** є розгляд міжнародно-правових стандартів забезпечення прав людини у сфері релігії.

**Виклад основного матеріалу.** Загалом, міжнародні стандарти в галузі прав людини – це загальноновизнані міжнародно-правові норми, які закріплюють на загальнолюдському рівні статус особистості і встановлюють перелік основоположних прав і свобод, обов'язок держав дотримуватися цих прав і свобод, а також межі можливого або припустимого їх обмеження [3, с. 2]. Наприклад, Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 року [4], проголошена як «завдання, до виконання якого повинні прагнути всі народи і всі держави для того, щоб кожна людина і кожний суб'єкт публічної адміністрації, завжди маючи на увазі цю Декларацію, прагнули шляхом освіти сприяти поважанню цих прав і свобод і забезпеченню шляхом національних і міжнародних прогресивних заходів, загального і ефективного визнання і здійснення їх як серед народів держав-членів Організації, так і серед народів територій, що перебувають під їхньою юрисдикцією». В окремих

положеннях зазначеної декларації можна знайти звернення до певних аспектів релігійних відносин, зокрема:

– кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені цією Декларацією, незалежно від раси, національності та релігії (стаття 2);

– чоловіки і жінки, які досягли повноліття, мають право без будь-яких обмежень за ознакою раси, національності або релігії одружуватися і засновувати сім'ю (стаття 16);

– кожна людина має право на свободу думки, совісті і релігії; це право включає свободу змінювати свою релігію або переконання і свободу сповідувати свою релігію або переконання як одноособово, так і разом з іншими, публічним або приватним порядком в ученні, богослужінні і виконанні релігійних і ритуальних обрядів (стаття 18);

– освіта повинна сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між усіма народами, расовими або релігійними групами і повинна сприяти діяльності Організації Об'єднаних Націй із підтримання миру (стаття 26).

Отже, можна помітити закріплення як основних прав людини на рівні Загальної декларації прав людини і їхній безпосередній взаємозв'язок із релігійними поглядами. Окремо можна відстежити вплив релігії на реалізацію людиною своїх прав, зокрема, в контексті недопущення «звуження» обсягу прав людини залежно від релігії. Також простежується взаємозв'язок релігії із реалізацією сімейних прав і права на освіту. Окремо проголошується право на свободу у своїх релігійних переконаннях і їх реалізації.

Наступний акт – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року [5], прийнята відповідно до Загальної декларації прав людини з метою додержання країнами-підписантами (учасниками Ради Європи) та забезпечення на своїй території прав та основоположних свобод людини. Зазначеною Конвенцією передбачено, що:

– кожен має право на свободу думки, совісті та релігії; це право включає свободу змінювати свою релігію або переконання, а також свободу сповідувати свою



релігію або переконання під час богослужіння, навчання, виконання та дотримання релігійної практики і ритуальних обрядів як одноособово, так і спільно з іншими, як публічно, так і приватно. Свобода сповідувати свою релігію або переконання підлягає лише таким обмеженням, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах громадської безпеки, для охорони публічного порядку, здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб (стаття 9 «Свобода думки, совісті і релігії»);

– користування правами та свободами, визнаними в цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження тощо (стаття 14 «Заборона дискримінації»).

Тобто знову можна звернути увагу на гарантування права особі сповідувати свою релігію, а також на встановлення вимоги про недопущення дискримінації з урахуванням релігійних мотивів.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року [6], визначає таке:

– кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується поважати і забезпечувати всім, що перебувають у межах її території та під її юрисдикцією, особам права, визнані в цьому Пакті, без будь-якої різниці щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої обставини (стаття 2);

– під час надзвичайного становища в державі, за якого життя нації перебуває під загрозою і про наявність якого офіційно оголошується, держави-учасниці цього Пакту можуть вживати заходів на відступ від своїх зобов'язань за цим Пактом тільки такою мірою, в якій це диктується гостротою становища, за умови, що такі заходи не є несумісними з їхніми іншими зобов'язаннями за міжнародним

правом і не тягнуть за собою дискримінації виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження (стаття 4);

– кожна людина має право на свободу думки, совісті і релігії. Це право включає свободу мати чи приймати релігію або переконання на свій вибір і свободу сповідувати свою релігію та переконання як одноособно, так і спільно з іншими, публічно чи приватно, у відправленні культу, виконанні релігійних і ритуальних обрядів і вчень. Ніхто не повинен зазнавати примусу, що принижує його свободу мати чи приймати релігію або переконання на свій вибір. Свобода сповідувати релігію або переконання підлягає лише обмеженням, які встановлено законом і які є необхідними для охорони суспільної безпеки, порядку, здоров'я і моралі, так само як і основних прав і свобод інших осіб. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються поважати свободу батьків і у відповідних випадках законних опікунів забезпечувати релігійне і моральне виховання своїх дітей відповідно до власних переконань (стаття 18);

– будь-який виступ на користь національної, расової чи релігійної ненависті, що являє собою підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства, повинен бути заборонений законом (стаття 20);

– кожна дитина без будь-якої дискримінації за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, національного чи соціального походження, майнового стану або народження має право на такі заходи захисту, які є необхідними в її становищі як малолітньої з боку її сім'ї, суспільства і держави (стаття 24);

– всі люди є рівними перед законом і мають право без будь-якої дискримінації на рівний захист закону. В цьому плані всякого роду дискримінація повинна бути заборонена законом, і закон повинен гарантувати всім особам рівний і ефективний захист проти дискримінації за будь-якою ознакою, як-от: раса, колір шкіри, стать, мова, релігія, політичні чи інші переконання, національне чи соціальне походження, майновий стан, народження чи інші обставини (стаття 26);

– у тих країнах, де є етнічні, релігійні та мовні меншини, особам, які належать до таких меншин, не може бути відмовлено в праві разом з іншими членами тієї ж групи користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою (стаття 27).

Варто позитивно виділити встановлення заборони будь-яких виступів на користь релігійної ненависті, що являє собою підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильства; а також закріплення прав осіб, які належать до релігійних меншин, користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою.

Також варто звернути увагу на положення Декларації про ліквідацію всіх форм нетерпимості та дискримінації на основі релігії чи переконань від 25 листопада 1981 року [7], де визначено, що «нетерпимість і дискримінація на основі релігії або переконань» означає будь-які розрізнення, винятки, обмеження або переваги, засновані на релігії або переконаннях і мають на меті або наслідком знищення або применшення визнання, користування чи здійснення на основі рівності прав людини і основних свобод. Окрім того, встановлено обов'язок усіх держав вживати ефективних заходів для запобігання і ліквідації дискримінації на основі релігії або переконань у визнанні, здійсненні і реалізації прав людини та основних свобод у всіх сферах громадського, економічного, політичного, соціального та культурного життя; всі держави докладають суцільних зусиль щодо прийняття або скасування законодавства, коли це необхідно, для заборони будь-якої подібної дискримінації, а також для прийняття всіх відповідних заходів із боротьби проти нетерпимості на основі релігії чи інших переконань. У статтях Декларації розкрито зміст права на свободу думки, совісті, релігії або переконань, яке включає такі елементи:

– відправляти культу чи збиратися у зв'язку з релігією або переконаннями і створювати та утримувати місця для таких цілей;

– створювати і містити відповідні благодійні або гуманітарні установи;

– виробляти, придбавати і використовувати у відповідному обсязі необхідні предмети і матеріали, пов'язані з релігійними обрядами або звичаями чи переконаннями;

– писати, випускати і поширювати відповідні публікації у відповідних сферах;

– вести викладання з питань релігії або переконань у місцях, придатних для цієї мети;

– просити і отримувати від окремих осіб і організацій добровільні фінансові та інші пожертви;

– готувати, призначати, обирати або призначати по праву успадкування відповідних керівників згідно з потребами і нормами тієї чи іншої релігії або переконань;

– дотримуватися днів відпочинку і відзначати свята та відправляти обряди відповідно до приписів релігії і переконаннями;

– встановлювати і підтримувати зв'язки з окремими особами і громадами в галузі релігії та переконань на національному та міжнародному рівнях.

Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, прийнята Резолюцією 47/135 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 18 грудня 1992 року [8], визнає необхідність забезпечення ефективного втілення в життя міжнародних документів із прав людини щодо прав осіб, які належать до національних чи етнічних, релігійних і мовних меншин та передбачає, що держави вживають заходів для створення сприятливих умов, які дозволять особам, що належать до меншин, виражати свої особливості та розвивати власну культуру, мову, релігію, традиції та звичаї, за винятком тих випадків, коли конкретна діяльність здійснюється з порушенням національного законодавства та суперечить міжнародним нормам.

Слід додати, що окремі документи Парламентської Асамблеї Ради Європи також містять положення щодо забезпечення прав людини у сфері релігії. Наприклад, Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1202 (1993) «Про релігійну терпимість у демократичному суспільстві» [9] визначає, що світська держава

не повинна нав'язувати своїм громадянам жодних релігійних зобов'язань, і водночас вона має також сприяти повазі до всіх визнаних релігійних громад і полегшувати їхні стосунки із суспільством загалом. До переліку документів Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо забезпечення релігійних прав осіб також можна віднести такі: Рекомендацію 963 (1983) «Про культурні та освітні засоби зменшення насильства», Рекомендацію 1086 (1988) «Про становище церкви і свободу релігії в Східній Європі», Рекомендацію 1178 (1992) «Про секти й нові релігійні рухи», Рекомендацію 1396 (1999) «Релігія та демократія», Рекомендацію 1720 (2005) «Освіта і релігія», Резолюцію 1464 (2005) «Жінки та релігія в Європі»; Резолюцію 1510 (2006) «Про свободу вираження поглядів і повагу до релігійних переконань»; Рекомендацію 1804 (2007) «Держава, релігія, світське суспільство і права людини»; Рекомендацію 1805 (2007) «Про блюзнірство, релігійні образи і вираження ненависті до осіб на релігійному підґрунті»; Резолюцію 1510 (2006) «Про свободу вираження поглядів та повагу до релігійних вірувань» та інші.

**Висновки і пропозиції.** Отже, на підставі аналізу норм міжнародних актів у напрямі закріплення міжнародно-правових стандартів забезпечення прав людини у сфері релігії, а також визначення загальних засад, покладених в основу вітчизняної моделі регулювання відносин держави і церкви, можна зробити такі узагальнення:

1) у всіх без винятку нормативно-правових актах світової спільноти передбачено вимогу ставитися з повагою до права на свободу совісті, релігій, переконань із боку суб'єктів міжнародного права, а також створення відповідних умов для реалізації такого права у внутрішньонаціональних межах;

2) у всіх міжнародних правових актах встановлено вимогу визнавати суб'єктами міжнародного права рівноправність громадян в усіх сферах суспільного життя незалежно від їхніх переконань і віросповідання (ставлення до релігії), а також усіх прав і свобод, якими наділена кожна людина незалежно від релігійних, конфесійних або інших переконань;

3) міжнародні правові документи встановлюють «загальні» правила і вимоги щодо забезпечення прав людини у сфері релігії, не заперечуючи при цьому внутрішньої самостійної компетенції держави з приводу такого забезпечення, тобто під час встановлення вимоги дотримання прав людини, міжнародні акти не становлять національного механізму регулювання таких прав, визначення порядку, обсягів і меж їх реалізації;

4) з урахуванням міжнародно-правових норм можна відстежити вплив релігії на реалізацію людиною своїх прав, зокрема в контексті недопущення «звуження» обсягу прав людини залежно від релігії, а також простежується взаємозв'язок релігії з реалізацією інших прав, наприклад сімейних чи права на освіту;

5) норми в різноманітних міжнародних документах про права і свободи громадян не є нормами прямої дії, тобто безпосередньо, без необхідного забезпечення їх національним законодавством, вони не здатні гарантувати особі належну реалізацію її прав у сфері релігії.

Такі положення відображають особливість і специфіку міжнародно-правових стандартів забезпечення прав людини у сфері релігії.

### Список використаної літератури:

1. Митрофанова А.В. Религиозный фактор в мировой политике и проблема «цивилизаций». *Век глобализации*. 2008. Вып. 1. URL: <http://www.socionauki.ru/journal/articles/129831>.
2. Сорокун В.М. Міжнародно-правовий захист права на свободу совісті та віросповідання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Харків, 2009. 18 с.
3. Шевчук С.В. Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції. Київ : Реферат, 2007. 848 с.
4. Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 року. URL: [https://old.irs.in.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=82:1&catid=47:un&Itemid=74&lang=ru](https://old.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=82:1&catid=47:un&Itemid=74&lang=ru).
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004).

6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995\\_043](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_043).
7. Декларація про ліквідацію всіх форм нетерпимості та дискримінації на основі релігії чи переконань : Резолюція 36/55 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 листопада 1981 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995\\_284](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_284).
8. Декларація про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин : Резолюція 47/135 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 18 грудня 1992 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995\\_318](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_318).
9. Про релігійну терпимість у демократичному суспільстві : Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1202 (1993). URL: <https://www.irs.in.ua/public/index.php/ua/rekomendaciya-parje-1202-1993-pro-religiinu-terpimistu-demokratichnomu-suspilstvi>.

### **Melnychuk O. International legal standards for the provision of human rights in the field of religion**

*The article substantiates the position on the "specific nature" of the relationship between the state and the church, in comparison with other varieties of social relations. It is proved that in the conditions of European integration, attempts to apply the progressive world experience, one cannot underestimate the property of the international community in the protection of human rights and freedoms, especially in the light of the recognition of universal values. It is noted that in order to study the international legal standards of human rights in the sphere of religion, as well as to determine the general principles underlying the national model of regulation of relations between the state and the church, it is necessary to analyze the norms of international acts in the relevant direction. In this context, a number of international instruments have been analyzed, containing international legal standards for the protection of human rights in the field of religion, including: the Universal Declaration of Human Rights, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the International Covenant on Civil and Political Rights, Declarations on the elimination of all forms of intolerance and discrimination on the basis of religion or belief, documents of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and others. On the basis of the analysis of the norms of international acts in the direction of fixing the international legal standards of human rights in the sphere of religion, as well as the definition of the general principles underlying the national model of regulation of relations between the state and the church, we have made general conclusions, in particular: – legal acts of the world community of the requirement to treat with respect to the right to freedom of conscience, religion, beliefs by the subjects of international law, as well as to create appropriate conditions for the implementation and who is right within national borders; the requirement to recognize as a subject of international law the equality of citizens in all spheres of public life irrespective of their beliefs and religion (attitude to religion), as well as all the rights and freedoms conferred on each person, regardless of religious, denominational or other beliefs. The contents of provisions that reflect the peculiarity and specificity of international legal standards for human rights in the sphere of religion are disclosed.*

**Key words:** law, religion, church, human rights, religious minorities, international standards, protection of rights.



.....

## ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС, СІМЕЙНЕ ПРАВО

.....

**УДК 005.932(076.3)(075.8)**

**DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.3>**

**С. Д. Колесников**

кандидат экономических наук, доцент,  
директор Гомельского филиала  
Международного университета «МИТСО»

**Н. В. Немогай**

кандидат технических наук, доцент экономики,  
доцент кафедры правоведения Гомельского филиала  
Международного университета «МИТСО»

**Т. А. Денисова**

доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры правоведения Гомельского филиала  
Международного университета «МИТСО»

### **МАРКЕТИНГОВЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ**

*Исследуется место маркетинговых правоотношений, являющихся содержанием 2-ого учебного элемента модели образовательного модуля в области маркетингового права. Целью работы является детализация учебного элемента, составляющего сущность маркетинговых правоотношений, путем рассмотрения следующих аспектов: ретроспектива становления и сущность маркетинговых правоотношений; анализ структуры маркетинговых правоотношений; разработка классификации маркетинговых правоотношений. Рассмотренные вопросы позволяют представить урегулированные и находящиеся под охраной государства общественные отношения, законодательно оформленные нормами маркетингового права. Констатировано, что основу структуры составляют необходимые (и достаточные) элементы: объект, субъекты и содержание. Под содержанием маркетинговых правоотношений понимаются составляющие его субъектные права и обязанности, представляющие меру возможного и должного поведения. В зависимости от характера и видов маркетинговых правоотношений к их объектам можно отнести: материальные и нематериальные блага; действия, работы и услуги; маркетинговая информация; способности и имидж личности; общественные отношения по реализации комплекса маркетинга и др.*

*С применением теории открытых систем осуществлено рассмотрение субъектов маркетинговых правоотношений, к которым относятся: производители; потребители; посредники; маркетинговые фирмы; СМИ; маркетинговые союзы; органы власти и т.п. Субъект представляется как открытая система, состоящая из внешнего окружения и внутренней структуры (черного ящика), обеспечивающих процесс формирования и реализацию маркетинговых правоотношений. Такое рассмотрение позволило осуществить достаточно полную их классификацию (в зависимости от: внешней среды, специфики взаимодействия, структуры межсубъектной связи и степени определенности субъектов, сферы маркетинговой деятельности) и определить их специфические признаки:*



наличие специального субъекта и объекта; опосредованность (через маркетинговое право) экономической политики; особенность порядка и способов защиты прав участников маркетинговой деятельности; связь с требованиями социально-этического маркетинга; наличие юридических фактов (или оснований) для возникновения.

Рассмотренные выше подходы, обуславливают определенную специфику правового регулирования, которая в свою очередь, отражается на маркетинговых правоотношениях. Эта специфика состоит в том, что они находятся на стыке публичного и частного права, в них отражается взаимодействие правовой надстройки и экономического базиса общества, указывающая на то, что маркетинговое право – это комплексная отрасль права.

**Ключевые слова:** маркетинговое право, образовательный модуль, учебный элемент маркетинговые правоотношения, структура, классификация.

**Постановка проблемы.** Исследование маркетингового права невозможно без учета того обстоятельства, что оно тесным образом связано с целым рядом теоретических проблем, одна из которых относится к аспекту маркетинговых правоотношений (далее – Ма ПРОт). Правоотношения – один из важных предметов изучения юридической науки.

**Анализ последних исследований и публикаций.** Обзор исследований, посвященных данной правовой категории, свидетельствует о том, что на различных этапах ретроспективного развития законодательства к указанным проблемам обращались такие известные представители общей теории права, как: Н.Г. Александров, С.С. Алексеев С.Ф. Кечекьян, Ю.Г. Ткаченко, Ю.К. Толстой, Р.О. Халфина, Л.С. Явич и другие. Не оставили без внимания названную проблему ученые, специализирующиеся по отраслевым дисциплинам, среди которых в первую очередь можно выделить С.И. Аскания, В.И. Корецкого, О.А. Красавчикова и других. В частности, комплексным подходом к аналогичной тематике занимается известный российский специалист С. В. Алексеев, однако выполненные им разработки не могут быть перенесены на условия Республики Беларусь, вследствие различия законодательных баз [1–3].

Сохраняющаяся к настоящему времени ситуация в указанной проблеме может быть охарактеризована двумя аспектами. Первый аспект – имеют место многочисленные и основательные исследования представителей общей теории права, а также специалистов и ученых теории гражданского и предпринимательского права к категории правоотноше-

ний, в результате которых в этой области многое уже значительно прояснилось. С другой стороны (второй аспект) – проблема маркетинговых правоотношений как проблема частного характера, имеющая свою особенность (специфику), остается недостаточно систематизированной и детализированной. Такое положение достаточно трудно объяснить, так как наиболее полно творческая созидательная роль права проявляется в правоотношениях как актах правомерного поведения. Именно в данной сфере государство, познавая объективные закономерности развития общества и природы, может воздействовать на поведение граждан и коллективов, стимулируя востребованные виды и направления деятельности, способствуя нивелированию (сглаживанию) возникающих противоречий и негативных явлений. Не вызывает сомнений, что в сложившейся ситуации, обеспечить всестороннюю охрану прав и интересов участников социальных связей в исследуемой области достаточно проблематично без систематизированного ответа на вопрос, в каком правоотношении они находятся.

**Цель статьи** – детализация учебного элемента, составляющего сущность маркетинговых правоотношений, путем рассмотрения следующих аспектов: ретроспективы становления и сущность маркетинговых правоотношений; анализа структуры маркетинговых правоотношений; разработки классификации маркетинговых правоотношений.

**Изложение основного материала.** Ма ПРОт – это общественные отношения, законодательно оформленные (урегулированные и находящиеся под охраной

государства) нормами маркетингового права. Их можно рассматривать как волевые, урегулированные нормами маркетингового права и находящиеся под охраной государства, общественные отношения [2; 4]. При этом возможно также осуществление государственного воздействия на субъекты рынка, например, антимонопольного органа на хозяйствующий субъект маркетинговой деятельности, которые выступают в качестве носителей взаимно корреспондирующих друг другу юридических прав и обязанностей. Специфика Ма ПРОт состоит в том, что они находятся на стыке публичного и частного права, в котором отражается взаимодействие правовой надстройки и экономического базиса. В ходе анализа структуры маркетинговых правоотношений установлено, что в основе структуры Ма ПРОт лежат следующие необходимые (и достаточные) элементы: *объект, субъекты и содержание*, что подтверждается и выводами вышеуказанных ученых.

*Объект.* Под объектом Ма ПРОт традиционно понимается то благо, по поводу которого оно возникает и относительного которого существует субъективное право и корреспондирующая ему юридическая обязанность. Установлено, что в зависимости от характера и видов Ма ПРОт к их объектам можно отнести такие: 1) материальные блага, участвующие в маркетинговом обороте, в частности продукция (товары, работы, услуги) производственного назначения и индивидуального потребления; 2) нематериальные блага, связанные с маркетингом, например деловая репутация (имидж), фирменное название предприятия (организации), товарные знаки, знаки обслуживания и т.п.; 3) действия, разного рода работы и услуги, прежде всего маркетинговые, и их результаты. Причем действия как физические (перемещение грузов транспортом по договору перевозки в сфере транспортного маркетинга), так и юридические (заключение сделки купли-продажи от имени доверителя на основании договора поручения, оформляющего канал распределения продукции предприятия); 4) результаты (продукты) интеллектуальной деятельности, вхо-

дящие в сферу маркетинга, в том числе исключительные права на них (объекты интеллектуальной собственности). Примером могут быть прогнозы и сценарии развития рынка, проекты, технологии, научные открытия, изобретения, полезные модели, промышленные образцы, товарные знаки и рационализаторские предложения. Характерной особенностью результатов интеллектуальной деятельности (далее – РИД) является то, что в качестве объекта маркетинговых правоотношений они выступают лишь тогда, когда имеют определенную (объективированную) форму выражения; 5) маркетинговая информация (как результат маркетинговых исследований) включающая, например: статистические данные, отражающие тренды в маркетинговой среде; сведения, составляющие коммерческую тайну предприятия (организации) и др. Вместе с тем объектом является не всякая информация, а только та, которая в соответствии с Гражданским кодексом Республики Беларусь обладает следующими атрибутами (особенностями): эти (данные) сведения не известны третьим лицам; к данным сведениям нет доступа на законном основании; обладатель указанной информации обеспечивал сохранение ее конфиденциальности; 6) способности и имидж личности, которые могут выступать в роли «товара». Речь, в первую очередь, идет о выдающихся личностях и коллективах в таких сферах, как: культура и искусство; наука и образование; медицина, спорт и др. Маркетинговые сделки достаточно часто совершаются в отношении эстрадных и спортивных «звезд», групп, команд и т.п. Все большую известность и распространение получает, в том числе, и в нашей стране политический маркетинг; 7) общественные отношения, связанные с реализацией различных направлений комплекса маркетинга при осуществлении товарной, ценовой, сбытовой и коммуникационной политик.

*Субъекты.* Субъектами Ма ПРОт являются весьма многообразные носители прав и обязанностей: Республика Беларусь и ее областные (районные) образования; белорусские и иностранные

граждане и юридические лица; лица без гражданства и др. Субъектный состав Ма ПРОТ может быть дифференцирован и систематизирован на следующие группы: 1) производители (юридические лица и индивидуальные предприниматели, изготавливающие продукцию для реализации); 2) потребители (покупатели, клиенты и т.п.), приобретающие продукцию (товары, работы, услуги) для личного потребления; 3) посредники (дистрибьюторы, дилеры, маклеры и т.п.); 4) маркетинговые фирмы, т.е. организации, специализирующиеся на выполнении конкретных маркетинговых функций; 5) средства массовой информации (СМИ, включающие в своем составе информационные агентства, редакции газет, журналов и т.п.); 6) маркетинговые союзы и ассоциации (например, ассоциация распространителей финансово-экономической информации); 7) органы власти (на уровне страны, региона города), осуществляющие функции государственного регулирования маркетинговой деятельности. Современный и всесторонний анализ субъектов Ма ПРОТ предполагает применение к ним широко используемой (в отечественном и зарубежном управлении) теории открытых систем. В соответствии с данной теорией, любой субъект Ма ПРОТ состоит из двух взаимосвязанных между собой составляющих (частей): внешнего окружения и внутренней структуры, или «черного ящика» (рис. 1).

1) Первая составляющая – внешнее окружение, включает совокупность следующих взаимосвязанных и взаимодействующих между собой компонентов: 1.1 – вход; 1.2 – выход; 1.3 – обратная связь; 1.4 – связь с внешней средой. Организация работ по осуществлению любой деятельности (в том числе, и формированию Ма ПРОТ) предполагает переработку входа (1.1) в выход (1.2) с использованием «черного ящика». Вход – это поступающие нормативы, документы и ресурсы, а выход – эффек-

тивные Ма ПРОТ, разработанные в соответствии с требованиями потребителей. Обратная связь – информация по Ма ПРОТ, поступающая от потребителей к их разработчикам. Связь с внешней средой – факторы макро-, микро- и мезосреды предприятия, прямо или косвенно влияющие на процесс формирования и параметры Ма ПРОТ (подробнее будет рассматриваться ниже).

2) Вторая составляющая – «черный ящик», то есть внутренняя структура, представляет совокупность взаимосвязанных (прямыми и обратными связями) компонентов, обеспечивающих переработку входа в выход и достижения целей субъекта по разработке и принятию управленческих решений в области Ма ПРОТ. Она включает подсистемы: 2.1 – научного сопровождения, 2.2 – целевую, 2.3 – обеспечивающую, 2.4 – управляемую и 2.5 – управляющую. Подсистема научного сопровождения включает инструменты, целевая (подсистема) отвечает целям субъекта, обеспечивающая – ответственна за правовое и другое обеспечение, управляемая – это номенклатура разрабатываемых Ма ПРОТ, управляющая – специалисты (топ-юристы и юристы), осуществляющие руководство разработкой и реализацией Ма ПРОТ.

*Содержание.* Проведенный анализ показал, что под содержанием Ма ПРОТ следует понимать составляющие его субъектные права и обязанности, представля-



**Рис. 1. Структура субъекта Ма ПРОТ в соответствии с теорией открытых систем**

ющие меру возможного и должного поведения [2; 3]. Это объясняется тем, что Ма ПРОт находится на стыке публичного и частного права, в котором комплексно взаимодействуют как правовая надстройка, так и экономический базис общества. Например, в отношении заказчика маркетинговых услуг преимущественно проявляется его субъектное право требовать соблюдение сроков проведения маркетинговых исследований в соответствии с условиями договора. В тоже время субъектная обязанность клиента проявляется в соблюдение условий договора на оказание маркетинговых услуг, связанных с их оплатой. Иначе говоря, субъектные права и обязанности исполнителя являются другой (обратной) стороной прав и обязанностей клиента (потребителя). Если проанализировать субъектные обязанности торговой организации, то, прежде всего, следует выделить ее публично-правовую обязанность, заключающуюся в соблюдении (следовании) законодательства о защите прав потребителей.

Рассмотрение субъектов Ма ПРОт с позиции открытой системы, позволило осуществить достаточно полную их классификацию (таблица 1).

Как следует из табл. 1, на эффективность и устойчивость Ма ПРОт предприятия (субъекта) влияют компоненты (виды) внешней среды, на которые оно не может воздействовать, которыми не управляет. Эти компоненты воздействуют на правоотношения предприятия напрямую и (или) косвенно. В зависимости от сферы (вида внешней среды), в которой возникают (действуют) те или иные Ма ПРОт, их можно классифицировать (дифференцировать) на три группы: правоотношения в макросреде, мезосреде и микросреде.

Указанные группы отличаются как своим содержанием, так и характером регулирующих нормативных актов, а также методами их регулирования.

*Ма ПРОт в макросреде.* К ним можно отнести правоотношения предприятия с государственными органами страны, на эффективность и стабильность которых влияют: международные, политические, экономические, социально-демографические, правовые, экологические, природно-климатические, научно-технические, культурные и другие факторы.

*Ма ПРОт в мезосреде.* Правоотношения в мезосреде (регион, город, где расположено предприятие) оказывают косвенное влияние на эффективность и устойчивость правоотношений. К ним можно отнести правоотношения предприятия с государственными органами региона и (или) города. Отметим, что правоотношения в микро- и мезосреде регулируются, главным образом, нормативными правовыми актами, принятыми компетентными органами государственной власти (на уровне страны и региона).

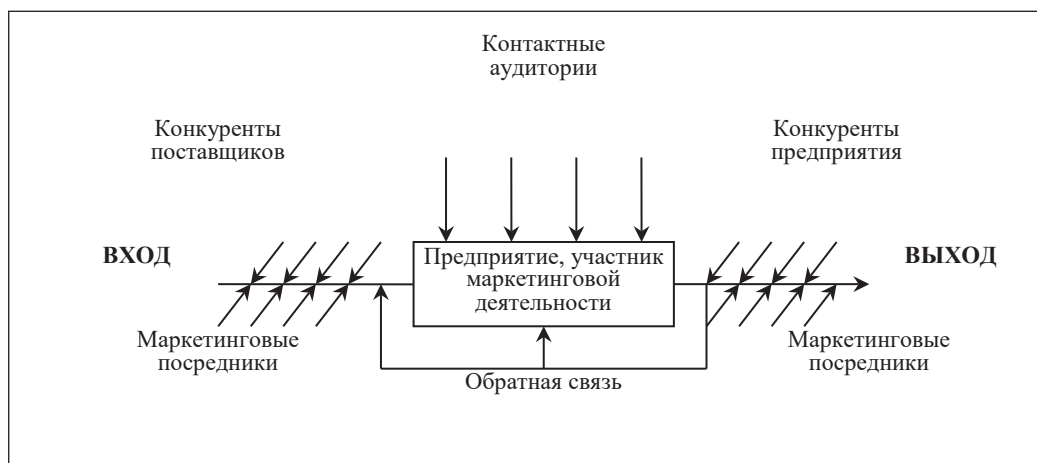
*Ма ПРОт в микросреде.* К ним можно отнести правоотношения предприятия с: непосредственными конкурентами предприятия; конкурентами поставщиков (входа); конкурентами посредниками по входу и выходу системы; контактными аудиториями (обществом потребителей, контролирующими органами, профсоюзами, прессой и т. п.). Упрощенная схема влияния микросреды предприятия (субъекта) на Ма ПРОт представлена на рис. 2.

Отношения, возникающие в микросреде предприятия, являются преимущественно организационными правоотношениями, связанными с построением системы мар-

Таблица 1

### Классификация Ма ПРОт

Признак (условие) классификации в зависимости от:	Краткая характеристика
1 – внешней среды	правоотношения в макросреде, мезосреде, микросреде
2 – специфики взаимодействия	горизонтальные, вертикальные
3 – структуры межсубъектной связи и степени определенности субъектов)	относительные, абсолютные
4 – сферы маркетинговой деятельности	первой группы, второй группы, третьей группы



**Рис. 2. Характер влияния микросреды предприятия как субъекта рыночной деятельности на *Ma PROt***

кетинга на предприятии, организацией и управлением маркетинговой деятельностью хозяйствующего субъекта. Они регулируются в основном актами органов управления предприятия (или внутрихозяйственных органов): уставом; положениями о службе маркетинга и других подразделений, занимающихся маркетинговой деятельностью на предприятии; стандартами предприятия; должностными инструкциями; приказами высшего руководства, направленными на регулирование маркетинга и т.п.

Специфика взаимодействия субъекта маркетинговой деятельности с другими ее участниками (с позиции рассмотрения их как открытых систем), обуславливают возможность классифицирования *Ma PROt* по горизонтали и по вертикали.

*Горизонтальные* *Ma PROt* складываются вне отношений власти (подчинения) на уровне микросреды. Это, прежде всего, сбыт товаров в процессе маркетинговой деятельности. *Вертикальные* *Ma PROt* существуют (возникают на уровне макросреды и мезосреды) между государством и субъектами маркетинговой деятельности (например, между органом сертификации (республиканским или региональным) и предприятием-изготовителем). Однако необходимо отметить, что в условиях рыночной экономики, руководящая деятельность государства в форме директивного управления сведена к минимуму, а во главу угла поставлены регулирующая, координиру-

ющая, контролирующая и стимулирующая функции государства.

Опираясь на общую теорию права, *Ma PROt* можно классифицировать (в зависимости от структуры межсубъектной связи и степени определенности субъектов) на *относительные* и *абсолютные*. В *относительных* *Ma PROt* управомоченному лицу противостоят как обязанные строго определенные лица. В *абсолютных* *Ma PROt* управомоченному лицу противостоит неопределенное число лиц с пассивной обязанностью не препятствовать управомоченному лицу в осуществлении права. Примером абсолютных *Ma PROt* являются правоотношения по ведению хозяйствующим субъектом маркетинговой деятельности. Мера возможного поведения по осуществлению данной деятельности определена законодательством, скажем, для рекламы – законодательством о рекламе. В случае же, если ее нормальному осуществлению препятствуют действия третьих лиц или сам участник маркетинговой деятельности нарушает установленный порядок ее ведения, абсолютное правоотношение преобразуется в относительное, где предприятие получает право устранить незаконное нарушение его права или же, напротив, обязано по требованию уполномоченного субъекта прекратить нарушение соответствующего законодательства. Так, если предприятие осуществляет маркетинговую деятельность с соблюдением правовых требований к рекламе, законодательства, регулирующего ценообразование,



норм о стандартизації і сертифікації, екологічних вимог, протипожежних правил і інших установлених маркетинговим законодавством норм, то складаючись при цьому правоотношення є абсолютними. Якщо ж підприємство порушує установлені норми, відповідні компетентні державні органи можуть вимагати усунути допущені порушення і відшкодувати збитки, настанувши для держави і суспільства. При цьому абсолютне правоотношення перетворюється в відносне.

Достатньо широке використання знаходить підхід до класифікації взаємопов'язаних відносин, виникаючих в сфері маркетингової діяльності суб'єктів підприємництва [1; 2]. Цей підхід дає можливість здійснити класифікацію Ма ПРОт на три групи. В першу (головну) групу входять неопосередковано Ма ПРОт, тобто ті, які виникають в процесі маркетингової діяльності, включаючи ринкові (маркетингові) дослідження, застосування різноманітних інструментів маркетингу на всіх етапах ЖЦП і т. д. Друга група включає блок Ма ПРОт, які можуть бути тісно пов'язані з іншими некомерційними відносинами (напрямую не являючись маркетинговими), що створюють необхідну і достатню базу (умови) для здійснення ефективної маркетингової діяльності. Такі відносини складаються, наприклад, при акредитації випробувальних лабораторій, отриманні сертифікатів відповідності якості на випускаєму товарі. Третя група представляє вертикальні Ма ПРОт між державою і суб'єктами маркетингової діяльності, пов'язані з державним регулюванням і контролем: ціноутворення, технічного нормування і стандартизації, оцінки відповідності і сертифікації, інформаційно-рекламної і антимонопольної діяльності і т. д.

Розглянуті вище підходи до класифікації обумовлюють специфіку правового регулювання, яка, в свою чергу, суттєво впливає на Ма ПРОт, що відображають взаємодію правової надбудови і економічного

базису суспільства.

Проведений аналіз структури і виконана класифікація Ма ПРОт (з позиції використання теорії відкритих систем) дозволяє окреслити ряд їх *специфічних (характерних) ознак*: 1) наявність (обов'язковості) спеціального суб'єкта – учасника маркетингової діяльності; 2) обов'язковості спеціальних об'єктів, до яких, зокрема, належить віднести маркетингову інформацію і маркетингові дослідження, імідж організації, спроможності і авторитет людини (видаючоїся особи в сфері політики, культури, мистецтва, науки, спорту і т. д.), а також маркетингові комунікації, товарну політику, ціноутворення і збут; 3) опосередкованість через маркетингові правоотношення економічної політики (цінової, товарної і т. д.) держави, що передбачає пряме або косвене участь держави в даних відносинах, а також відсутність волі учасників в визначенні форм відносин і правил їх реалізації (в межах першої функції управління, першого процесу ЖЦП, при неопосередкованому здійсненні ринкової діяльності); 4) особливість (специфіка) порядку і способів захисту прав учасників маркетингової діяльності, яка, зокрема, складається в тому, що в разі порушення прав суб'єкти переважно використовують судовий захист, а в якості правових гарантій застосовуються, зокрема, заходи матеріальної відповідальності, наприклад, стягнення неустойки, виплата штрафу, відшкодування збитків; 5) тісна зв'язь відносин з вимогами соціально-етичного маркетингу (соціальними нормами і правилами професійної етики, а також заходами етичної і соціальної відповідальності); 6) обов'язковості юридичних фактів (основань) для виникнення відносин серед яких, зокрема: а) норма закону або іншого нормативного правового акту, наприклад, при реалізації цінової політики держави застосовно до продукції натуральних монополій; б) адміністративний акт, наприклад, видача сертифіката якості на опреде-

ленную продукцию предприятия; в) договор, например договор на оказание маркетинговых услуг и иные сделки.

Указанные подходы обуславливают определенную специфику правового регулирования рыночной деятельности, которая, в свою очередь, отражается на Ма ПРОт.

**Выводы и предложения.** Анализ ретроспективы становления, сущности, структуры и классификации Ма ПРОт позволяет представить урегулированные и находящиеся под охраной государства общественные отношения, законодательно оформленные нормами маркетингового права. Констатируется, что основу структуры Ма ПРОт составляют необходимые (и достаточные) элементы: объект, субъекты и содержание. Под содержанием Ма ПРОт понимаются составляющие его субъектные права и обязанности, представляющие меру возможного и должного поведения. В зависимости от характера и видов Ма ПРОт к их объектам можно отнести: материальные и нематериальные блага; действия, работы и услуги; РИД; маркетинговую информацию; способности и имидж личности; общественные отношения по реализации комплекса маркетинга и другое.

С применением теории открытых систем осуществлено рассмотрение субъектов Ма ПРОт, к которым относятся: производители; потребители; посредники; маркетинговые фирмы; СМИ; маркетинговые союзы; органы власти и т. п. Субъект представляется как открытая система, состоящая из внешнего окружения и внутренней структуры (черного ящика), обеспечивающих процесс формирования и реализацию Ма ПРОт. Такое рассмотре-

ние позволило осуществить достаточно полную классификацию Ма ПРОт (в зависимости от: внешней среды, специфики взаимодействия, структуры межсубъектной связи и степени определенности субъектов, сферы маркетинговой деятельности) и определить их специфические признаки: наличие специального субъекта и объекта; опосредованность (через маркетинговое право) экономической политики; особенность порядка и способов защиты прав участников маркетинговой деятельности; связь с требованиями социально-этического маркетинга; наличие юридических фактов (или оснований) для возникновения.

Рассмотренные выше подходы обуславливают определенную специфику правового регулирования, которая, в свою очередь, отражается на Ма ПРОт. Эта специфика состоит в том, что Ма ПРОт находятся на стыке публичного и частного права, в них отражается взаимодействие правовой надстройки и экономического базиса общества, указывающая на то, что маркетинговое право – это комплексная отрасль права.

#### **Список использованной литературы:**

1. Алексеев С.В. Маркетинговое право : учебник для вузов. Москва : Изд-во «НОРМА», 2002. 632 с.
2. Алексеев С.В. Маркетинговое право России : учебник для вузов. Москва : Изд-во «НОРМА», 2003. 640 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2-х тт. Т. 2. Москва : Юридическая литература, 1982. 360 с.
4. Немогай Н.В., Бонцевич Н.В. Конкурентоспособность предприятия : учеб. пособие. Минск : ИВЦ Минфина, 2013. 464 с.

#### **Kolesnikov S., Nemogay N., Denysova T. Marketing relationship**

*The research site of marketing relations, which are the content of the second educational element of the graphological model of the educational module in the field of marketing law. The aim of this work is to detail the educational element that makes up the essence of marketing legal relations by considering the following aspects: a retrospective of the formation and essence of marketing legal relations; analysis of the structure of marketing legal relations; development of classification of marketing legal relations.*

*The issues discussed allow us to introduce regulated and state-protected public relations, legislatively formalized by the norms of marketing law. It is stated that the basis of the structure is the necessary (and sufficient) elements: the object, subjects and content. The content of marketing legal relations refers to the subjective rights and obligations that comprise it, which are a measure of possible and proper behavior. Depending on the nature and types of marketing legal relations, their objects may include: tangible and intangible*

*benefits; actions, works and services; marketing information; abilities and image of a person; public relations for the implementation of the marketing mix, etc.*

*Using the theory of open systems, the subjects of marketing legal relations are considered, which include: manufacturers; Consumers intermediaries; marketing firms; MASS MEDIA; marketing unions; authorities, etc. The subject is represented as an open system, consisting of an external environment and an internal structure (black box), providing the process of formation and implementation of marketing legal relations. This consideration allowed us to carry out a fairly complete classification of them (depending on: the external environment, the specifics of interaction, the structure of intersubjective communication and the degree of certainty of the subjects, the scope of marketing activity) and determine their specific features: the presence of a special subject and object; mediation (through marketing law) of economic policy; feature of the order and methods of protecting the rights of participants in marketing activities; connection with the requirements of social and ethical marketing; the presence of legal facts (or grounds) for the occurrence.*

*The above approaches determine a certain specificity of legal regulation, which, in turn, is reflected in marketing legal relations. This specificity lies in the fact that they are at the junction of public and private law, they reflect the interaction of the legal superstructure and the economic basis of society, indicating that marketing law is a complex branch of law*

**Key words:** *marketing right, learning module, learning element of the marketing relationship, structure, classification.*

УДК 347.965.43  
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.5>

**О. М. Перунова**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри обліку, оподаткування та міжнародних економічних відносин  
Харківського національного автомобільно-дорожнього університету

## ЮРИДИЧНА ТЕХНІКА В ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

*У статті було проведено аналіз такого поняття, як юридична техніка, вона становить певну систему методів і засобів, професійних юридичних правил і процедур, які використовуються для забезпечення письмової побудови, конструктивності та досконалості правових актів. Визначено, що ефективність вирішення цивільної справи, законність та обґрунтованість винесеного судового рішення судом у майбутньому залежить, перш за все, від певної юридичної техніки, документування як основних механізмів діловодства роботи суду, що охоплюють усі аспекти судової діяльності, згідно зі стадійним рухом цивільної справи. Доведено певну взаємозалежність у цивільному судочинстві таких понять, як усне викладення інформації в суді, її документальне оформлення та фіксація судового процесу. Зазначено, що правильне застосування прийомів юридичної техніки засновано на єдності форми і змісту процесуального цивільного судочинства. Доведено, що термін «юридична техніка» цивільного судочинства охоплює цілу ланку елементів, без яких вона не може існувати. Ведення, оформлення, розгляд, вирішення судової справи, перш за все, залежить від суду (судді), який планує розгляд конкретної справи. Планування роботи в судах, на відміну від інших органів державної влади, має свою специфіку, яка пов'язана із процесуальним статусом цього органу. Суддя, приймаючи цивільну справу до розгляду, повинен на майбутнє спланувати її можливий хід і використання певних нормативних актів цивільного процесу, її оформлення та фіксацію. Це і буде відображати процесуальну форму і зміст цього судового розгляду.*

*Сформульоване поняття юридичної техніки для цивільного процесу – це специфічний, процесуальний, фіксований засіб вираження стадійного руху цивільної справи, який характеризується лінгвістичними, технічними способами і прийомами застосування і використанням викладення інформації учасниками судової справи.*

*Запропоновано такі ознаки юридичної техніки для цивільного процесу, а саме: 1) юридична техніка ведення судової справи не може існувати без застосування норм права; 2) ведення судової справи судом залежить від юридичної техніки, яка притаманна саме певній стадії судового процесу; 3) юридична техніка ведення судової справи залежить від компетенції та підготовки суду; 4) юридична техніка характеризується документообігом суду, фіксацією судового процесу та усною формою викладення інформації учасниками судового процесу; 5) на основі юридичної техніки, яка застосовуються учасниками судового процесу формується процесуальна форма і зміст судового процесу; 6) процесуальний акт-документ залежить не тільки від норми цивільного процесуального права, але й від правильного застосування юридичної техніки під час оформлення цих документів; 7) юридична техніка оформлення, фіксації судового процесу впливає на винесення законного і обґрунтованого рішення по справі.*

**Ключові слова:** юридична техніка, діловодство, цивільне судочинство, суд, процесуальна форма, стадії цивільного процесу, документування, документ.

**Постановка проблеми.** Реальний захист прав людини належить до найгостріших проблем української дійсності. В останні роки це зводиться не лише до реформування судової системи, але й до реформування, перш за все, всього того

застарілого цивільного процесуального законодавства, яке не відповідає сучасним соціально-економічним реаліям держави.

Конституцією України встановлено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами [1, ст. 124]. Завданнями цивільного судочинства є справедливий,

неупереджений і своєчасний розгляд та вирішення цивільних справ із метою захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави [2, ст. 127].

Сучасність процесуальної діяльності цивільного суду пов'язана, перш за все, із системою правових норм, які закріплюють вимоги з використання певних процесуальних способів і прийомів, застосування та складання процесуальних актів-документів, які є притаманними певній стадії цивільного процесу, механізму вирішення з конкретної цивільної справи, яка приймається судом до розгляду.

Тобто під час вирішення цивільної справи суд керується певними правовими, процесуальними прийомами, механізмом стадійного руху цивільної справи, яка пов'язана з процесуальними діями суб'єктів судового розгляду та їх документальним оформленням, що, безперечно, утворює сам цивільний процес (цивільне судочинство) як встановлений законом порядок розгляду і вирішення цивільної справи. Стадія уявляє собою певну систему процесуальних дій із метою вирішення цивільного спору.

Юридична техніка – це система методів і засобів, професійних юридичних правил і процедур, які використовуються для забезпечення письмової побудови, конструктивності та досконалості правових актів [3, ст. 23].

Ефективність вирішення цивільної справи, законність та обґрунтованість винесеного судового рішення судом у майбутньому залежить, перш за все, від певної юридичної техніки, документування як основних механізмів діловодства роботи суду, що охоплюють усі аспекти судової діяльності, згідно зі стадійним рухом цивільної справи.

Для кожної стадії цивільного процесу складаються групи норм, які регулюють дії суду, і відносини між ними, які утворюються у результаті цих дій. Послідовність стадій, дій, застосування різних норм процесуального права і виникнення процесуальних відносин суворо зумовлена. Наприклад, спочатку повинна наступити стадія відкриття провадження у справі,

яка збігається з пред'явленням позову та прийняттям судом позовної заяви. Після неї йде стадія провадження у справі до судового розгляду і так далі. Стадії не можуть рухатись без цього порядку, а відповідно – не може бути іншої послідовності дій.

Отже, абсолютно очевидним є те, що кожна стадія цивільного процесу прямо залежить від тої процесуальної послідовності та юридичної техніки викладення процесуальних дій у цивільній справі.

Актуальним залишається питання щодо взаємозв'язку стадій цивільного судочинства (процесуальної форми) з юридичною технікою викладення процесуального матеріалу, адже нема єдиної думки щодо взаємозв'язку цих двох елементів, бо юридична техніка розглядається вченими і як процес документування судом, і як певні прийоми, які використовуються на суді.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наприклад, у своїй монографії І.І. Онищук вказує на те, що техніка юридичного письма – це мистецтво. Немає нічого більш чарівного для людини, ніж показати джерело та механізм будь-якого мистецтва. Мистецтво лежить в основі того, що ми сприймаємо: краси, форми, значення. Розуміння техніки юридичного письма ототожнюється з юридично-догматичним методом, який внутрішньо необхідний праву і є єдиним способом відповідного практичного оволодіння ним. Метод – мистецтво і талант. У межах догматичної традиції розуміння юридичної техніки, по суті, було прямо екстраполяцією поняття «техніка» у сфері «юридичного» [3, ст. 24].

А.В. Корж розглядає сам процес документування і вказує на те, що вимоги до самого документа можна кваліфікувати за правовими, мовними, логічними і технічними ознаками. А саме: правові вимоги виявляються в тому, що документ видає повноважений орган чи особа відповідно до їхньої компетенції; він повинен відповідати чинному законодавству і директивним вказівкам керівних органів; має бути достовірним і відповідати завданням конкретного керівництва, тобто базуватися на фактах і містити конкретні пропозиції або вказівки; має відповідати своєму



призначенню і укладатися за встановленою формою; бути бездоганно відредагованим та оформленим [4, с. 21].

А ось, на думку Є.С. Шуриної, є таке поняття, як об'єкт юридичної техніки, який являє собою текст юридичного документа, щодо якого застосовуються інтелектуальні зусилля нормотворця. Саме останній і реалізує різні правила та прийоми підготовки юридичних документів. Автор вказує на те, що юридична техніка являє собою «ділові звичаї», тобто дії і прийоми, які склалися під час правотворчої діяльності. Вони повинні бути закріплені у спеціальних нормативних актах. Правила підготовки текстів юридичних документів різноманітні і багатогранні. Юридична техніка повинна відповідати основним вимогам: регулювання належної сфери відносин у досить повному обсязі; конкретність регулювання; неприпустимість декларативності; логічне викладення матеріалу, зв'язок нормативних розпоряджень між собою; точне використання юридичних конструкцій; виправдане використання тих чи інших засобів викладення елементів правових норм; недоцільне повторення положень у нормативно-правових актах органів влади вищого рівня; точність визначення застосованої юридичної форми; формулювань, виразів, окремих термінів; ясність і доступність мови адресата під час викладення документів; використання апробованих усталених термінів і виразів, які мають широке використання; максимальна економічність, оптимальна ємність, компактність формувань; системність побудови документів: цільність, збалансованість, внутрішній зв'язок і взаємозв'язок усіх частин, логічна послідовність викладення; уніфікація, одноманітність форми і структури юридичного документа, засобів викладення правових умов [5, ст. 25].

Г.П.. Проценко та Л.М. Шестопалова у своїй праці приділяють більше уваги лінгвістиці, мовному вираженню, і вони вважають, що юридична лінгвістика виникає та стику лінгвістики і права, ще перебуває на стадії свого оформлення. Актуальними завданнями юридичної лінгвістики є вивчення і розроблення мови у сфері законодавства та судочинства;

дослідження юридичної аргументації; розроблення стародавніх правових текстів; визначення мовних норм у праві, оформлення системи юридичної термінології; вироблення критеріїв трактування текстів; напрацювання мовних вимог до юридичних формулювань; електронні юридичні словники; співвідношення лінгвістичної експертизи і правничої лінгвістики; аналіз якості мови і стилю законодавства тощо [6, ст. 8; с. 20–21].

Отже, все зазначене дає змогу зробити висновок, що цивілістика взагалі не розглядає питання юридичної техніки, хоча в повному обсязі використовує досить багато певних елементів юридичної техніки, поняття документування, викладення процесуального матеріалу судом по цивільній справі. Безперечно, є певна різниця між плавоутворенням норми права законодавчим органом і використанням та утворенням процесуальних актів-документів судом, адже суд залежить від норм ЦПК України та від ходу та розгляду специфічних цивільних справ.

Не слід забувати про сам суд, який є практично одним місцем, де послідовність мови має суворо зумовлений порядок. Співвідношення письмової та усної форм вираження учасниками судового процесу є дуже важливим фактором збору інформації, доказів для суду.

На думку Р.В. Тertiшнікова, судові пізнання повинно проходити у межах процесуальної форми, тобто встановленого процесуальними нормами порядку визначення кола фактів, які підлягають встановленню, та доказів, що можуть їх підтверджувати чи спростувати, порядку надання та витребування зазначених доказів, їх оцінки та дослідження [7, ст. 13].

Отже, доказування (докази) на різних стадіях судового процесу, якщо воно (вони) використовуються судом, становлять певну юридичну цінність і автоматично стають процесуальними, тобто тими, які будуть впливати і впливають на законне і обґрунтоване рішення з цивільної справи.

Не слід також забувати про такий сучасний важливий аспект, як фіксація цивільного судочинства; це – певний процесуальний порядок збору інформації, фіксації

та документального оформлення, на цій основі суд встановлює наявність чи відсутність значимих фактів для ухвалення законного та обґрунтованого судового рішення.

**Мета статті** – необхідність зазначити у цивілістиці такого терміна, як «юридична техніка», визначити її вплив на стадії судового процесу, а також на процесуальну форму цивільного процесу загалом, охарактеризувати її згідно з використанням цивільним судом та учасниками судового процесу. З'ясувати, наскільки взаємозалежними одне від одного є поняття усного викладення інформації, її документального оформлення та фіксації судового процесу взагалі.

**Виклад основного матеріалу.** Перш за все, слід зазначити, що правильне застосування прийомів юридичної техніки засновано на єдності форми і змісту процесуального цивільного судочинства, його «духу» (норми права) і «літери» (процесуальні акти – документи, які використовуються на суді).

Отже, для кожної стадії цивільного процесу складаються групи норм, які регулюють дії суду, і відносини між ними, які утворюються у результаті цих дій. Послідовність стадій, дій, застосування норм процесуального права і виникнення процесуальних відносин суворо зумовлена. Стадії не можуть рухатись без цього порядку, а відповідно – не може бути іншої послідовності дій.

Вважаємо, що термін «юридична техніка» цивільного судочинства охоплює цілу ланку елементів, без яких вона не може існувати. Ведення, оформлення, розгляд, вирішення судової справи, перш за все, залежать від суду (судді), який планує розгляд конкретної справи. Планування роботи в судах, на відміну від інших органів державної влади, має свою специфіку, яка пов'язана із процесуальним статусом цього органу. Суддя, приймаючи цивільну справу до розгляду, повинен на майбутнє спланувати її можливий хід і використання певних нормативних актів цивільного процесу, її оформлення та фіксацію. Це і буде відображати процесуальну форму і зміст цього судового розгляду.

Суд є тим органом, який повинен забезпечити правильний хід судового процесу, належне оформлення, зберігання, обґрунтування, правомірну видачу, законну силу юридичного документа – це неодмінні умови, які забезпечують законність і правопорядок у суспільстві, стабільність і захист громадських інтересів і прав громадян, нарешті, продуктивну діяльність органів держави.

Актуальним залишається вдосконалення письмової процесуальної форми документів, її вимог, які є необхідним матеріалом, що широко використовується як в юридичній науці, так і в практиці. Вимогам процесуального документа в цивільному процесі приділяється особлива увага. Це певна система вимог, які створюють безпосередній зміст процесуальної форми, стадійності руху цивільної справи, форми і фіксації доказування і тому знаходять своє офіційне нормативне закріплення. Причому слід вказати, що завданням аналізу всієї різноманітності процесуальних актів-документів із цивільних справ є об'єктивна оцінка з метою вдосконалення і конструктивної зміни форми та змісту кожного процесуального акта-документа за своїм функціональним призначенням.

Отже, щоб забезпечити стабільність процесуального оформлення юридичних документів, необхідна належна юридична техніка викладення кожного з них, яка дає значення про конкретні умови оформлення юридичного документа та фіксації судового процесу, ведення судової справи загалом, а також можливо припустити, що вдале вирішення справи залежить від кваліфікації суду (судді), який застосовує певні прийоми і способи юридичної техніки. І це можливо розглядати як виникнення певної процесуальної форми і змісту самої цивільної судової справи.

Тобто характер і особливості процесуальної форми визначаються тим змістом, який втілений у цю форму. Процесуальна форма і зміст є формою судової діяльності і відносин, які виникають із цієї діяльності, оскільки її особливості визначаються змістом викладення юридичного матеріалу розгляду справи, за допомогою юридичної техніки ведення судового процесу, змістом діяльності суду.

**Висновки і пропозиції.** Усе вищезазначене дає змогу зробити висновок, що такій категорії, як «юридична техніка», неможливо вести цілеспрямований, точний, законний і обґрунтований процес. Для цивільного розгляду справи «юридична техніка» має значення у трьох аспектах: це документальне оформлення, фіксація судового процесу та усний розгляд справи, що, безперечно, сприяє викладенню певної інформації для учасників судового процесу та його вирішення.

Процесуальна форма та зміст цивільного процесу не можуть існувати без юридичної техніки, оскільки здійснення правосуддя базується на діяльності суду та учасників цивільного процесу, ця діяльність повинна суворо дотримуватися норм процесуального права, тобто бути певними санкціонованими законом правилами, притаманними для здійснення правосуддя.

Отже, з огляду на зазначене, можна сформулювати *поняття юридичної техніки для цивільного процесу* – це специфічний, процесуальний, фіксований засіб вираження стадійного руху цивільної справи, який характеризується лінгвістичними, технічними способами і прийомами застосування і використання викладення інформації учасниками судової справи.

Вважаємо за необхідне запропонувати такі *ознаки юридичної техніки для цивільного процесу*, а саме: 1) юридична техніка ведення судової справи не може існувати без застосування норм права; 2) ведення судової справи судом залежить від юридичної техніки, яка притаманна саме певній стадії судового процесу; 3) юридична техніка ведення судової справи залежить від компетенції та підготовки суду; 4) юридична техніка характеризується документообігом суду, фіксацією судового процесу та усною формою викладення інформації учасниками судового процесу; 5) на основі юридичної техніки, яка застосовується учасниками судового процесу, формується процесуальна форма і зміст судового процесу; 6) процесуаль-

ний акт-документ залежить не тільки від норми цивільного процесуального права, але й від правильного застосування юридичної техніки під час оформлення цих документів; 7) юридична техніка оформлення, фіксації судового процесу впливає на винесення законного і обґрунтованого рішення по справі.

Отже, юридична техніка – це набагато більша категорія для цивілістики, а також для цивільного процесу загалом. Вона має значення для цивільної процесуальної структури у вигляді певних заходів, які передбачені законом, лінгвістичними нормами викладення документа і які гарантуються судом як специфічним учасником судового процесу.

#### **Список використаної літератури:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Організація роботи суду : навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / І.Є. Марочкін, Л.М. Москвич, О.М. Овчаренко та ін.; за заг. ред. І.Є. Марочкіна. Харків : Право, 2012. 256 с.
3. Онищук І.І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах : монографія. Івано-Франківськ : Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки, 2014. 228 с.
4. Корж А.В. Документація право ділової форми : навч. посібник : лекції та зразки документів / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН / Нац. акад. внутрішніх справ України. Київ, 2002. 231 с.
5. Шурина Е.С. Техника юридического письма : учебно-практ. пособие / Американская ассоциация юристов. Программа АВАСЕЕЛИ; акад. нор. Хоз-ва при правительстве Рос. Федерации. Москва : Дело, 2000. 271 с.
6. Правнича лінгвістика : навч. посібник / Г.П. Проценко, Л.М. Шестопалова, О.Ф. Прохоренко та ін. ; за заг. ред. С.М. Гусарова. Київ : ПАЛИВОДА А.В., 2010. 312 с.
7. Тertiшніков Р.В. Доказування і докази в судочинстві України : наук.-практ. посібник. Харків : Видавництво «ФІНН», 2009. 88 с.

#### **Perunova O. Legal technique in civil judiciary**

*This article analyzes the concept of legal technique, it presents a certain system of methods and tools, professional legal rules and procedures used to ensure the written construction, constructiveness and perfection of legal acts. It is determined that the effectiveness of the*

*civil case, the lawfulness and validity of the court decision in the future depends primarily on certain legal techniques, documentation as the main mechanisms of court work, covering all aspects of court activity, according to the stage of civil proceedings. Some interdependence in civil proceedings has been proved in terms such as the oral presentation of information in court, its documentation and the record of the trial. It is stated that the correct application of the techniques of legal technique is based on the unity of the form and content of the procedural civil proceedings. It is proved that the term "legal technique" of civil justice encompasses a whole link of elements without which it cannot exist. The conduct, registration, consideration, and resolution of a court case depends first and foremost on the court (judge) planning the trial of the particular case. The planning of work in courts, unlike other public authorities, has its specificity, which is related to the procedural status of this body. The judge, taking the civil case for consideration, should in the future plan its possible course and use of certain normative acts of the civil process, its registration and fixation. This will reflect the procedural form and content of this trial.*

*The formulated notion of legal technique for civil proceedings is a specific, procedural, fixed means of expressing the step-by-step motion of a civil case, characterized by linguistic, technical methods and techniques for the use and use of the presentation of information by litigants.*

*The following features of legal technique for civil procedure are proposed, namely: 1) legal technique of litigation cannot exist without application of the rules of law; 2) the court case depends on the legal technique, which is inherent in certain stages of the trial; 3) the legal technique of conducting a court case depends on the competence and preparation of the court; 4) legal technique is characterized by court documents, record of court proceedings, and oral presentation of information by participants of court proceedings; 5) on the basis of the legal technique used by the participants of the trial, the procedural form and content of the trial are formed; 6) the procedural act-document depends not only on the norm of civil procedural law, but also on the correct application of legal technique in the processing of these documents; 7) legal technique of registration, fixation of litigation influences the making of a lawful and substantiated decision in the case.*

**Key words:** *legal technique, record keeping, civil litigation, court, procedural form, stages of civil process, documentation, document.*



УДК 347.77

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.6>**В. О. Семчик**

аспірант

Науково-дослідного інституту інтелектуальної власності  
Національної академії правових наук України

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ ОБ'ЄКТІВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ

Стаття присвячена висвітленню основних питань, що виникають під час оцінки об'єктів інтелектуальної власності підприємств залізничного транспорту з метою їх (до)капіталізації. Охарактеризовано сучасний стан правового регулювання визначення вартості об'єктів інтелектуальної власності підприємств залізничного транспорту. Приділено увагу особливостям оцінки нематеріальних активів, що знаходять свій прояв у необхідності проведення професійного попереднього аналізу спеціалістами, які займаються питаннями інтелектуальної власності, зокрема, юристами, економістами, бухгалтерами, патентознавцями та іншими. Зроблено висновок про необхідність розробки і впровадження додаткового правового інструментарію, що нормативно врегулює питання встановлення вартості інтелектуальної власності підприємств залізничного транспорту. Продемонстровано потребу у таких механізмах на прикладі торговельних марок. З метою впровадження кращих практик капіталізації підприємств за рахунок потенціалу інтелектуального капіталу запропоновано розробити та впровадити методику оцінки об'єктів інтелектуальної власності на підприємствах залізничного транспорту з метою виявлення об'єктів інтелектуальної власності, права на які належать таким підприємствам чи мають бути ними оформлені. Розробка методологічних засад щодо вирішення зазначених питань надасть можливість впровадити прозору облікову політику майнових прав інтелектуальної власності в активах підприємств залізничного транспорту. Відзначено потребу у проведенні належної оцінки нематеріальних активів, майнових прав тощо для забезпечення правильності їх відображення у статутному фонді компанії. Наголошено на тому, що у процесі оціночної діяльності щодо нематеріальних активів мають бути вирішені проблеми, пов'язані із комерційним використанням прав інтелектуальної власності, що належать підприємствам залізничної галузі.

**Ключові слова:** підприємства залізничного транспорту, капіталізація, нематеріальні активи, майнові права на об'єкти інтелектуальної власності, торговельні марки.

**Постановка проблеми.** Аналіз сучасного стану законодавчого регулювання відносин, пов'язаних із визначенням правового режиму об'єктів інтелектуальної власності на підприємствах залізничного транспорту, дає підстави говорити про існування потреби у налагодженні правової визначеності у регулюванні таких відносин. Загальними тенденціями, які зумовлюють потребу подальшого наукового обґрунтування удосконалення системи управління інтелектуальним капіталом залізничних компаній, є: постійні зміни у підходах до законодавчого закріплення вихідних засад управління у транспортній сфері, необхідність розробки дієвих механізмів належної оцінки результатів інтелектуальної діяль-

ності, їх правового оформлення та захисту для об'єктів інтелектуальної власності. При тому, що об'єкти інтелектуальної власності набувають широкого використання у межах підприємств залізничної галузі, і досі не досягнуто мети їх належного відображення у загальній структурі активів таких підприємств.

Іноземний досвід підприємств залізничної галузі дає можливість з'ясувати основні підходи до формування статутних капіталів таких підприємств, зокрема за рахунок зосередження у них також об'єктів інтелектуальної власності. Такий підхід відображає практику капіталізації компаній за рахунок відображення у загальній вартості активів суб'єкта господарювання як майнових активів, так і нематеріальних. Можливість залучення немайнових активів, що



належать Укрзалізниці, досить активно обговорювалося декілька років перед тим, як було створено відповідний холдинг. Разом із тим ці активи так і не знайшли свого реального відображення в загальних активах компанії, хоча відповідні положення щодо ролі об'єктів права інтелектуальної власності у майновому комплексі Укрзалізниці було закріплено в установчих документах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З-поміж значної кількості статей та інших видань, присвячених загальній характеристиці реформування залізничного транспорту, вкрай незначна увага приділена саме питанням формування та оцінки непрофільних, зокрема нематеріальних, активів на підприємствах галузі. Серед праць, присвячених окремим питанням оцінки об'єктів права інтелектуальної власності у процесі капіталізації, слід відмітити роботи таких учених, як О.Б. Бутнік-Сіверський, І.В. Бриль, П.О. Куцик, І.М. Дрогобицький, Г.В. Єршова, Ю.А. Плуґіна, Н.А. Чугрій, Г.В. Швець, І.В. Яцишина. Однак питання правового регулювання такої оцінки стосовно підприємств залізничного транспорту залишаються сьогодні малодослідженими.

**Метою статті** є визначення методологічних підходів до оцінки об'єктів інтелектуальної власності підприємств залізничного транспорту для урахування їх під час формування статутного капіталу з метою капіталізації таких підприємств.

**Виклад основного матеріалу.** Українська економіка, як і нормативне забезпечення діяльності підприємств та інших господарюючих суб'єктів, перебуває у стані перманентних трансформаційних процесів. Це зумовлено рядом зовнішніх та внутрішніх чинників, найбільш значущим із яких вже традиційно розглядається процес імплементації норм Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Положення цієї Угоди не оминули увагою і такі важливі сфери для життя людей, як транспортна галузь (зокрема, залізнична) та інтелектуальна власність. Так, для урегулювання відносин щодо використання об'єктів інтелектуальної власності Угода визначає дві пріоритетні цілі: спрощення створення і комерційного використання інновацій-

них продуктів, досягнення належного та ефективного рівня охорони і захисту прав інтелектуальної власності (ст.57). Для залізничної галузі (як і для інших видів транспорту) передбачено сприяння реструктуризації та оновлення транспортного сектору України і поступова гармонізація діючих стандартів та політики, що існує у ЄС (ст. 368). Тому врахування європейської практики щодо оцінки та внесення немайнових активів до статутного капіталу підприємств є важливим напрямом в процесі реформування сфери залізничного транспорту загалом.

Права інтелектуальної власності (немайнові активи) займають провідне місце у світових капіталах. Так, за останніми дослідженнями, витрати у розмірі 1% на розробку та впровадження нових або вдосконалених наявних технологій, процесів, приладів тощо, що відрізняються новими рішеннями чи знаннями, у країнах ОЕСР можуть дати ефект у вигляді приросту ВВП на 0,61% [10]. Сектор високотехнологічного виробництва забезпечує у різних країнах доволі суттєві обсяги ВВП (від 0,05% у Панамі до 13,8% у Тайваню) [8, с.19].

Найбільші світові компанії належать саме до технологічних суб'єктів підприємництва, діяльність яких сьогодні зосереджена саме у сфері новітніх технологій. За офіційними даними щодо цифрового розвитку, наприклад, у Китаї третину від ВВП формує саме цифрова економіка, яка широко застосовує технології інтернету речей, штучного інтелекту та Big data аналізу. Очевидно, що саме стрімкий розвиток технологій максимально створює можливості для розвитку компаній усіх галузей промисловості. Таким чином, провідна роль серед активів компаній в умовах сьогодення належить саме інтелектуальному капіталу. Саме за рахунок використання інноваційних об'єктів інтелектуальної власності досягається прибутковість та розвиток провідних економічних гігантів у світі. Тому формування вартості із урахуванням складника нематеріальних активів є поширеною практикою під час оцінки вартості компаній.

Зважаючи на кризовий стан, у якому перебуває сьогодні галузь залізничного транспорту, застосування нових технологій та їх належне врахування у структурі

вартості компанії створює умови для інноваційного розвитку галузі згідно з визначеними державою пріоритетами.

У липні 2019 року Уряд погодив Стратегію акціонерного товариства «Українська залізниця» [7; 9], якою окреслено 10 стратегічних ініціатив, серед яких реорганізація та реалізація непрофільних активів, що віднесено до сфери соціальної діяльності товариства. У всьому світі об'єкти інтелектуальної власності відносять до активів суб'єкта підприємництва, і дуже часто, попри те, що вона (інтелектуальна власність) не відображає профільний складник діяльності, все ж саме за рахунок впровадження нових процесів, винаходів, розробок тощо відбувається модернізація та розвиток компаній.

Використанням інтелектуальної власності в господарській діяльності з економіко-фінансових позицій є її комерціалізація, яка виникає на умовах договірних відносин. Саме комерціалізація інтелектуальної власності в умовах ринкових відносин вимагає розглядати її як товар і як капітал. Як товар інтелектуальна власність розглядається як нематеріальний актив, що використовується в будь-яких господарських операціях [5, с. 619].

Процес капіталізації комплексно відображає сутність власності у її правовому та економічному проявах для усіх складників, що формують реальну вартість підприємства. Якщо розглядати ті об'єкти інтелектуальної власності, що отримали належне правове оформлення у вигляді відповідних юридично значимих документів (товарних знаків, патентів, свідоцтв), то оцінка їхньої вартості, для врахування у складі статутного капіталу, здійснюється за виробленими практикою підходами, що базуються на діючих сьогодні правових нормах. Однак, якщо нематеріальні активи не набули такої форми охорони (ноу-хау, яке може включати талант, професійні навички і знання робочих ресурсів, системи і методи підготовки, технічні процеси, мережі поширення тощо), то виникають складнощі із розрахунком їхньої вартості, зважаючи на відсутність методики оцінки таких об'єктів. Але такі активи також можуть характеризуватися певною цінністю, і одночасно з цим їхню частку у забез-

печенні надходжень і прибутку для підприємства вирахувати доволі складно. Оцінка більшості нематеріальних активів потребує спеціальних навичок та професійної підготовки і має забезпечуватися у тому числі шляхом проведення ретельного попереднього аналізу юристами, економістами, бухгалтерами, патентознавцями та іншими спеціалістами, які займаються питаннями інтелектуальної власності.

Питання оцінки нематеріальних активів піднімаються у фахових працях вже протягом тривалого часу, однак, як засвідчує поточний стан нормативно-правового регулювання у цій сфері, відповідні пропозиції щодо удосконалення цього процесу не були належним чином сприйняті з боку законодавця. Так, ще у 2008 році у виданні «Біла книга-2. Інтелектуальна власність у інноваційній економіці України» було викладено дані експертної оцінки обсягів незареєстрованих нематеріальних активів на підприємствах України, які для підприємств залізничного та автомобільного транспорту були оцінені потенційно у 25–30 млрд дол. США. Крім того, авторами відзначено про неефективність діючої Методики оцінки майнових прав інтелектуальної власності, прийнятої Фондом державного майна України. Основною проблемою у її застосуванні є відсутність регуляторних актів, які розкривають її положення для втілення закладених підходів на практиці [1, с. 88–89]. І така ситуація не зазнала суттєвих змін для залізничної галузі і донині. Відповідно, за зміни підходів до управління підприємствами залізничної галузі [3] постають питання щодо необхідності врахування інтелектуальної власності під час визначення їхньої реальної вартості.

Нормативна документація, що створює необхідні регуляторні механізми для унормування відносин у цій сфері, на підприємстві «Українська залізниця» відсутня. І крім того, аналіз діючих законодавчих норм у сфері інтелектуальної власності та оцінки свідчить про необхідність розробки і впровадження додаткового правового інструментарію, який можна буде використати для докапіталізації акціонерного товариства. Проілюструємо це на прикладі такого об'єкта інтелектуальної влас-

ності, як торговельна марка (знаки для товарів і послуг). Передусім під час оцінки ринкової вартості майнових прав на торговельні марки (знаки для товарів і послуг), власником прав яких є АТ «Укрзалізниця», слід керуватися нормами Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» [6]. Стаття 7 цитованого закону передбачає обов'язковість проведення оцінки майна, у тому числі у таких випадках, як реорганізація, банкрутство, ліквідація державних, комунальних підприємств та підприємств (господарських товариств) з державною часткою майна (часткою комунального майна); визначення вартості внесків учасників та засновників господарського товариства, якщо до зазначеного товариства вноситься майно господарських товариств з державною часткою (часткою комунального майна). За таких умов є потреба у визначенні ринкової вартості майнових прав на об'єкти інтелектуальної власності (як складника нематеріальних активів) і, зокрема, торговельних марок (знаків для товарів і послуг), що можуть вноситися до статутного капіталу Укрзалізниці.

Визначення ринкової вартості здійснюється за певною процедурою. Чинне законодавство передбачає декілька етапів для визначення вартості майнових прав на торговельні марки (знаки для товарів і послуг) як активів суб'єкта господарювання державного або комунального сектору економіки. Попередній етап передбачає проведення інвентаризації, за результатом якої виявляються не відображені до цього у бухгалтерському обліку майнові права на торговельні марки (знаки для товарів і послуг). І таким чином проведення інвентаризації є невіддільним складником як процесу оцінки, так і безпосередньо капіталізації. Адже треба зрозуміти, які майнові права (тут йдеться про торговельні марки) належать саме Укрзалізниці, а не іншим фізичним чи юридичним особам (що також мало місце на практиці), строк дії цих прав тощо.

Під час визначення ринкової вартості майнових прав на торговельні марки (знаки для товарів і послуг) варто особливо наголосити, що змістовно вартість прав інтелектуальної власності і вартість прав на придбання або продаж прав інте-

лектуальної власності передбачають різні підходи для їх розрахунку, адже перша відображає величину затрат на створення та впровадження об'єкта інтелектуальної власності, а друга свідчить про цінність такого об'єкта під час його використання підприємством для отримання (збільшення) прибутків від своєї діяльності. При цьому фахівці особливо відмічають, що механізм формування вартості об'єкта інтелектуальної власності у процесі залучення їх у господарський оборот, зокрема в процесі придбання та їх використання, пов'язують з методами оцінки майна і майнових прав, які залежать від природи походження об'єкта інтелектуальної власності та завдання, які вирішує продавець / покупець, виходячи зі своєї стратегії та тактики на ринку. Водночас слід ураховувати унікальність самого об'єкта інтелектуальної власності, як товару, що пов'язаний залежністю вартості об'єкта інтелектуальної власності з особливостями об'єкта, до якого пристосовується (прив'язується) об'єкт інтелектуальної власності (упровадження, використання, передача в лізинг тощо) [2, с. 64].

Під час розробки методики визначення ринкової вартості майнових прав на торговельні марки, які належать Укрзалізниці, необхідно враховувати такі особливості оцінки прав на зазначені об'єкти права інтелектуальної власності: нематеріальний, унікальний характер об'єкта оцінки – торговельної марки (знаку для товарів і послуг); фактичне використання торговельної марки (знаку для товарів і послуг), майнові права на яку оцінюються; витрати на виробництво і реалізацію продукції (робіт, послуг), що виготовляється (розповсюджується) з використанням торговельної марки (знаку для товарів і послуг); до таких товарів чи послуг слід віднести: інформаційні бюлетені; друковані видання; газети; друкарську продукцію; рекламування; опублікування рекламних текстів; наймання (орендування) місця на рекламу; послуги з розміщування рекламних матеріалів; наймання (прокат вагонів); послуги щодо експедитування (відправлення) вантажів; залізничне перевезення; наймання (прокат) зберігальних вмістищ; зберігання товарів; пасажирське перевезення; посередництво

у перевезенні, розвантажування вантажів; доставка вантажів; інформування щодо перевезення; доставка посилок; влаштування подорожей; перевезення вантажів у контейнерах; перевезення меблів; перевезення подорожувальників; попереднє замовлення місць на транспортних засобах; наймання вагонів; наймання контейнерів; забезпечення харчами і напоями; кав'ярні; кафетерії; ресторани; обмежувачі вантажів металеві для залізничних вагонів; вантажні піддони металеві; ворота металеві; залізничні стрілки; залізничні шпали металеві; залізні смуги; конструкції металеві; муфти (металеві вироби); опори металеві для електропередавальних ліній; вагонетки; вагони-рефрижератори; гальма до транспортних засобів; електродвигуни до наземних транспортних засобів; колеса до транспортних засобів; безалкогольні напої; мінеральні води (напої); фруктові напої безалкогольні та інші товари та послуги, щодо яких зареєстровані торговельні марки (знаки для товарів і послуг), права на які належать АТ «Укрзалізниця»), тобто можливі галузі та сфери її використання, найбільш вірогідну ємність і частку, яку ця торговельна марка (знак для товарів і послуг) може займати на ринку, об'єм і структуру інвестицій, необхідних для використання торговельної марки (знаку для товарів і послуг) у тій або іншій галузі чи сфері діяльності (рекламні витрати, витрати на маркетингові дослідження тощо); ризики освоєння і використання торговельної марки (знаку для товарів і послуг) у різних галузях чи сферах діяльності, зокрема ризики недосягнення економічних та цінних показників, ризики недобросовісної конкуренції та інші; можливість отримання і ступінь правової охорони (наприклад, торговельні марки (знаки для товарів і послуг) зареєстровані та існують свідоцтва на них); обсяг переданих прав щодо використання торговельної марки (знаку для товарів і послуг) та інших договорів щодо розпорядження майновими правами на такі об'єкти інтелектуальної власності; розмір та умови виплати винагороди за використання торговельної марки (знаку для товарів і послуг); інші чинники, що мають суттєвий вплив на ринкову вартість майнових прав на торговельні марки (знаки для товарів і послуг).

Саме ці питання мають розглядатися у процесі застосування відповідного методу оцінювання та під час прийняття рішення загалом щодо доцільності оцінювання майнових прав на торговельні марки (знаки для товарів і послуг), що належать АТ «Українська залізниця».

**Висновки і пропозиції.** З урахуванням наведених положень сьогодні, з метою сприйняття кращих практик капіталізації підприємств за рахунок потенціалу інтелектуального капіталу, необхідно розробити та впровадити методику оцінки об'єктів інтелектуальної власності на підприємствах залізничного транспорту задля виявлення об'єктів інтелектуальної власності (об'єктів промислової власності, об'єктів авторського права, об'єктів індивідуалізації, нетрадиційних об'єктів інтелектуальної власності), права на які належать Укрзалізниці чи мають бути оформлені на Укрзалізницю, з подальшою оцінкою нематеріальних активів, майнових прав тощо для забезпечення належного їх відображення у статутному фонді компанії. У процесі оціночної діяльності мають бути вирішені проблеми, пов'язані із комерційним використанням прав інтелектуальної власності, що належать підприємствам залізничної галузі, у тому числі: унормовано відносини щодо створення об'єктів інтелектуальної власності таких підприємств; упорядковано відносини щодо питання і оплати майнових прав на використання об'єктів інтелектуальної власності, створених поза Укрзалізницею; забезпечено правову охорону і правовий захист інтелектуальної власності; створено правове підґрунтя для комерційного використання інтелектуальної (промислової) власності як майна (нематеріальних активів) Укрзалізниці; вирішено питання щодо обліку інтелектуальної власності, зокрема: інвентаризація об'єктів інтелектуальної власності; підтвердження прав власності; оцінка інтелектуальної власності тощо.

Запроваджуючи такі заходи, можна забезпечити дослідження, ідентифікацію та врахування інтелектуального капіталу у процесі проведення поточної господарської діяльності. До того ж розробка методологічних засад щодо вирішення зазначених питань надасть можливість встановити прозору облікову політику майнових прав



інтелектуальної власності в активах підприємств інфраструктури Укрзалізниці, визначити їх оціночну вартість для подальшого ведення обліку доходів, витрат та фінансового результату від використання (комерціалізації) таких об'єктів.

#### Список використаної літератури:

1. Біла книга-2. Інтелектуальна власність у інноваційній економіці України. / О.В. Демяненко, А.В. Доровських, С.А. Кулаков, А. Лі, (упорядкування). Київ : Парламентське видавництво, 2008. 246 с.
2. Бутнік-Сіверський О. Теоретичні аспекти капіталізації майнових прав інтелектуальної власності з позиції домінанти неоекономіки. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. № 1 (105). 2019 С.
3. Деякі питання акціонерного товариства «Українська залізниця» : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2018 р. № 938. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/938-2018-%D0%BF>
4. Методичні рекомендації з визначення ринкової вартості торговельних марок, права на які належать Укрзалізниці : розроблені НДІ ІВ НАПрНУ. Київ, 2012. 14 с.
5. Право інтелектуальної власності : акад. курс : підруч. для студ. вищих навч. закладів / О.П. Орлюк, Г.О. Андрущук, О.Б. Бутнік-Сіверський та ін.; За ред. О.П. Орлюк, О.Д. Святоцького. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. 696 с.
6. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні : Закон України від 12.01.2001 р. № 3 2658-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2658-14>.
7. Про погодження Стратегії акціонерного товариства «Українська залізниця» на 2019-2023 роки: Розпорядження Кабінету міністрів України від 12 червня 2019 р. № 591-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2019-%D1%80>
8. Стан інноваційної діяльності та діяльності у сфері трансферу технологій в Україні у 2018 році: аналітична довідка / Т.В. Писаренко, Т.К. Кваша та ін. Київ : УкрІНТЕІ, 2019. 80 с. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/innovatsii-transfer-tehnologiy/2019/07/03/stan-innov-diyaln-2018f.pdf>.
9. Стратегія акціонерного товариства «Українська залізниця» на 2019-2023 роки. URL: [https://www.uz.gov.ua/files/file/about/documents/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F-5-Typography%20\(%D1%83%D0%BA%D1%80\).pdf](https://www.uz.gov.ua/files/file/about/documents/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F-5-Typography%20(%D1%83%D0%BA%D1%80).pdf).
10. Begüm Erdil Şahin The Relationship Between R&D Expenditures and Economic Growth: Panel Data Analysis 1990-2013. URL: [http://www.ekonomikyaklasim.org/eyc2015/userfiles/downloads/\\_Paper%20207.pdf](http://www.ekonomikyaklasim.org/eyc2015/userfiles/downloads/_Paper%20207.pdf)

#### **Semchyk V. O. Valuation of intellectual property of railway enterprises in Ukraine: legal basis**

*The article focuses on the main issues, arising during valuating the intellectual property of railway enterprises for the purpose of their accounting for further (re)capitalization. The current state of legal regulation of the rules of value determination of intellectual property of railway enterprises is characterized. Much attention was given to the peculiarities of the valuation of intangible assets; it was revealed that it was necessary to carry out professional preliminary analysis of the valuation methodology by specialists in the field of intellectual property, in particular lawyers, economists, accountants, patent experts, etc. It was concluded that the development and implementation of additional legal instruments regulating the determination of the intellectual property value of railway enterprises was needed. The necessity of such mechanisms is demonstrated by trademarks examples.*

*In order to identify the intellectual property objects that are owned by the railway enterprises or are to be registered as the property of such enterprises, it is proposed to develop and implement a methodology of the intellectual property valuation for such railway enterprises; thus, it will be possible to implement the best practices of capitalization of enterprises at the expense of the potential of intellectual capital. The development of the methodological basis, addressing these issues, will enable the implementation of a transparent policy of accounting of the intellectual property rights in the assets of railway enterprises. The need for the proper valuation of intangible assets, property rights, etc. for ensuring their correct display in the statutory capital of the company was mentioned. It is emphasized that in the process of valuation of the intangible assets, one needs to address the problems related to the commercial use of intellectual property rights owned by railway enterprises.*

**Key words:** railway enterprises, capitalization, intangible assets, proprietary rights on intellectual property, trademarks.



---

# ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

---

**УДК 346.3: (347.218.2:346.543) (477)**  
**DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.7>**

**Г. М. Будурова**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри господарського права і процесу  
Національного університету «Одеська юридична академія»

**О. Р. Гофман**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри господарського права і процесу  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## **ДОГОВІРНЕ ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА: ЗМІНИ В ПОРЯДКУ ОРЕНДИ ТА КОНЦЕСІЇ**

Стаття присвячена дослідженню основних змін у порядку надання об'єктів державної власності в оренду та концесію, передбачених Законом України «Про концесію» та проектом Закону України «Про оренду державного та комунального майна». Досліджено основні новели, покликані вдосконалити механізми та процедури передачі державного та комунального майна в оренду та концесію, прискорити вказані процеси, підвищити економічну ефективність проведення аукціону права оренди та збільшити надходження до державного та місцевих бюджетів. У статті зазначено, що недосконалість і невідповідність законодавства про оренду та концесію ринковим умовам протягом тривалого періоду призвела до безконтрольного та неефективного використання об'єктів державної власності, недоотримання бюджетами різних рівнів коштів від укладених договорів. Попри доведену привабливість вказаних договірних конструкцій, за яких держава залишається власником об'єктів та отримує плату за їх використання іншими особами, зацікавленість щодо них серед звичайних суб'єктів господарювання значно зменшувалась через непрозорість процедур, їхню тривалість і корупційні ризики. У статті обґрунтовано доцільність поділу об'єктів державної власності, що призначені для оренди, на дві групи: до першої віднесено комерційно привабливі об'єкти, укладення договорів за якими відбувається на аукціоні; до другої – майно, яке не користується попитом серед підприємців і загалом не передбачене для використання в підприємницькій діяльності. Для такого майна законом передбачена передача в оренду без проведення аукціону. Загалом схвально оцінено нововведення, згідно з яким з 1 лютого 2020 року всі нові договори оренди укладатимуться лише через електронну торгову систему. Зазначено дасть змогу зробити публічною інформацію щодо об'єктів, що пропонуються в оренду чи концесію, та систематизувати дані щодо кількості та видів державних об'єктів, які, загалом, використовуються на підставі таких договорів. У статті підкреслено необхідність уточнення положень щодо визначення балансової та ринкової вартості об'єктів оренди та концесії, підвищення якості підзаконних нормативно-правових актів, що видаються на виконання законів про оренду та концесію.

**Ключові слова:** договір оренди, договір концесії, об'єкти державної власності, аукціон, орендна плата, ринкова вартість.

**Постановка проблеми.** Серед усього розмаїття форм управління державним майном особливе місце посідають договори, що опосередковують використання об'єктів державної власності, – оренди, концесії, управління майном, комісії, позики, спільної діяльності тощо. Найбільша кількість майна надається приватним особам саме на підставі договорів оренди і концесії і приносить державі чималі кошти (наприклад, обсяги надходжень з орендної плати за рік станом на серпень 2019 р. становили мільярд гривень за запланованого річного обсягу в 1,2 млрд грн [1]).

Однак недосконалість і невідповідність законодавства про оренду та концесію ринковим умовам протягом тривалого періоду призвела до безконтрольного та неефективного використання об'єктів державної власності, недоотримання бюджетами різних рівнів коштів від укладених договорів. Попри доведену привабливість вказаних договірних конструкцій, за яких держава залишається власником об'єктів та отримує плату за їх використання іншими особами, зацікавленість щодо них серед звичайних суб'єктів господарювання значно зменшується через непрозорість процедур, їхню тривалість і корупційні ризики.

Подолати ці проблеми покликані нові закони України – «Про концесію» [2] та «Про оренду державного та комунального майна» (далі – Закон про оренду) (набуває чинності з 01.02.2020 р.) [3], прийняті Верховною Радою України на початку жовтня поточного року. Принаймні такі амбіційні цілі вказано розробниками в пояснювальних записках до згаданих законопроектів.

Дослідження оренди та концесії державного майна є вкрай важливим у контексті визначення пріоритетів і параметрів перспективної політики в питаннях управління державною власністю, проблеми формування раціональної структури майнових комплексів державних підприємств, вибору найбільш ефективних форм комерційного використання державної власності. Науковий і практичний інтерес становлять і питання безпосередньої реалізації згаданих правових інститутів: уточнення складу сторін договору;

переліку об'єктів державної власності, що можуть бути використані в межах цих договорів, та об'єктів, які не можуть бути передані на умовах оренди та концесії; порядок укладення договорів, їх виконання та розірвання; методів визначення вартості об'єктів оренди і концесії; розрахунків ставок орендної плати та концесійних платежів і багато інших.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науковій літературі питанням оренди майна та концесії присвячено роботи переважно цивілістів і господарників, серед яких – О. Дзера, В. Луць, С. Теньков, Я. Усенко, В. Щербина та інші. Окремі проблемні питання, які виникають у процесі законодавчого регулювання оренди державного та комунального майна, досліджувалась на дисертаційному рівні В.В. Мусієнко та Ю.О. Серебряковим. Водночас дослідження вказаних правових інститутів навряд чи можна визнати достатніми з огляду на необхідність переосмислення ролі оренди і концесії в управлінні державним майном, зміни моделі взаємодії між сторонами договору, а також запроваджуваних законодавчих положень практичного характеру щодо порядку укладення договорів, забезпечення належного обліку та публічності інформації щодо об'єктів державної власності та договорів щодо їх використання.

**Метою статті** є аналіз та оцінка основних нововведень вітчизняного законодавства з питань оренди та концесії державного майна в контексті забезпечення механізму ефективного використання державного майна в умовах ринкового господарства та переходу економіки країни до інноваційних форм розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ч. 1 ст. 2 чинного Закону України «Про оренду державного та комунального майна» орендою є засноване на договорі строкове платне користування майном, необхідним орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності [4]. М.А. Латинін та В.В. Круглов правильно зазначають потенційний економічний ефект від оренди державного майна у разі її належного розуміння та втілення власником-орендодавцем та орендарем: «Платне строкове користування майном

передбачає, що орендар залучатиме певні інвестиції, запроваджуватиме інновації. Якщо до цього додати ефективний менеджмент, то такі заходи дають змогу вивести результати сфери використання об'єкта на достойний економічний рівень, таким чином поліпшуючи соціальні показники (створення нових робочих місць) та можливість сплачувати обов'язкові податки і збори. Оренда передбачає проведення ремонтних робіт, що, у свою чергу, відновлює та зберігає державне майно» [5].

З огляду на перспективність і зручність використання оренди та концесії для об'єктів державної власності попереднім урядом у межах реформи управління державною власністю та приватизації були заплановані на 2019–2020 рр. такі заходи: 1) розроблення та прийняття нового закону про оренду державного та комунального майна, підготовка підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію його положень; 2) проведення перших прозорих аукціонів на право оренди державного майна; 3) розроблення і прийняття проєкту закону про концесії та запуск концесійних пілотних проєктів [6]. Низка з них у частині прийняття нових законодавчих актів, як уже зазначалось, нині реалізована. Серед основних завдань Уряду – забезпечення оптимізації активів державних підприємств, які використовуються неефективно або не за призначенням, впровадження нової прозорої процедури оренди державного та комунального майна (до квітня 2020 р.), що має привести до збільшення доходів від оренди до 2 млрд грн у 2020 р. [7].

На сайті ФДМ України зараз налічуються 6 208 потенційних об'єктів оренди та наявні дані щодо 17,2 тис. договорів оренди. Дані заявленого реєстру концесійних договорів відсутні [8]. Перелік договорів оренди є неточним і неповним (частина договорів укладена виключно в паперовій формі), інформації ж щодо того, скільки майна здається в оренду на місцях, немає. Відтак і оцінити, чи є заявлені доходи від оренди адекватними обсягу відданого в оренду майна, поки є неможливим. Уточненню цієї інформації сприятиме запропонований Законом про оренду порядок їх укладення: з 1 лютого 2020 р.

всі нові договори оренди укладатимуться лише через електронну торгову систему, а доповнення цих даних інформацією щодо вже укладених договорів надасть системності обліку і використовуваних об'єктів держвласності, і договорів щодо них.

Загалом, у ст. 5 Закону про оренду передбачено етапність передачі майна в оренду, що складатиметься з: 1) прийняття рішення щодо наміру передачі майна в оренду; 2) внесення інформації про потенційний об'єкт оренди до ЕТС; 3) прийняття рішення про включення потенційного об'єкта оренди до одного з Переліків; 4) опублікування інформації про потенційний об'єкт оренди, щодо якого прийнято рішення про включення до одного з Переліків, в ЕТС; 5) розміщення в ЕТС оголошення про передачу майна в оренду; 6) проведення аукціону на право оренди майна або передача об'єкта в оренду без проведення аукціону, укладення та публікація в ЕТС договору оренди. Отже, уся інформація щодо пропонуваніх об'єктів та укладених договорів подаватиметься в електронній формі та стане публічною. Це сприятиме, на нашу думку, не лише своєчасному інформуванню потенційних орендарів щодо привабливих для них об'єктів, прозорості проходження конкурсу, але й значно спростить контроль за належним виконанням уповноваженими органами функцій з управління держмайнtimer.

Одним із важливих нововведень Закону, що викликав жваві дискусії, став поділ об'єктів оренди на дві групи (Переліки): майно, яке здається через аукціони (комерційно привабливе майно), та майно, яке може надаватись в оренду без конкурсної процедури. Основні аргументи «проти» зводяться до побоювань, що пільгові категорії орендарів, які раніше не були обмежені у виборі об'єкта оренди, наразі отримують найменш привабливе майно.

Водночас Закон про оренду у ст. 15 зберігає тотожний чинному переліку склад пільговиків, які матимуть доступ до державного майна, однак не до тих об'єктів, які користуються великим попитом від підприємців. Як раз нормативне запровадження такого поділу надасть можливість відійти

від «схем», за якими під виглядом пільговиків найкращі об'єкти орендуються за мінімальною ціною сумнівними організаціями. Наприклад, Д. Марчак вказує на випадки оренди нерухомості – двох приміщень – за однією адресою з великою різницею в розмірі орендної плати (2,7 та 5,1 долара за «квадрат» відповідно), вказує, що, за даними ФДМУ, на умовах сплати 1 гривні орендної плати в 11 регіонах України здається понад 40% майна. Левова частка цих орендарів «наближена» до орендодавців, а звичайний бізнес і чесні, але «не наближені» пільгові організації не мають доступу до такого майна [9].

Підкреслимо, що поділ об'єктів державної власності на такі, що є комерційно привабливими (використовуються первісно з метою отримання прибутку), та такі, що використовуються з іншою соціально-економічною метою та не мають за основну мету максимізувати прибутки, не є новим. Наприклад, у дисертації «Правове регулювання комерційного використання державного майна» нами обґрунтовувалась доцільність поділу об'єктів державної власності на комерційні і некомерційні [10], що зумовлено низкою причин: 1) неоднорідністю складу об'єктів, що є в державній власності; 2) необхідністю пошуку адекватних виду і властивостям об'єкта та економічно виправданих напрямів його використання, які забезпечують найбільший ефект; 3) необхідність відходу від застарілих методів управління державним майном, коли ігнорується запит для держави бути ефективним господарем та обмежується активне залучення об'єктів державної власності в комерційний сектор. Отримання прибутків нарівні з приватними суб'єктами ніяк не суперечить призначенню держави опікуватись питаннями соціально-економічного розвитку, навпаки, вирішення низки гострих соціальних питань може бути забезпечено як раз шляхом збільшення обсягу та перерозподілу коштів, що надходять у бюджет від господарських операцій із держмайном, а не у вигляді обов'язкових платежів та інших «невиробничих» доходів.

Критеріями такого поділу пропонувалось визнавати одночасно цільове використання об'єктів згідно з їхніми юридичними

або економічними ознаками (властивостями) та можливість формування доходу за результатами такого використання. З огляду на такий критерій до комерційних слід відносити об'єкти, використання яких згідно з їхнім функційним призначенням приносить дохід або створює умови для його отримання (земля, обладнання, виробничі приміщення тощо). Відповідно, некомерційними об'єктами державної власності слід вважати об'єкти, що за своїм функційним призначенням забезпечують виконання соціальних та інших завдань і використання яких не має на меті створення доходу [10, с. 4].

Зважаючи на те, що більшість як комерційних, так і некомерційних об'єктів має багатоцільове функційне призначення і може бути використана як із комерційною, так і з некомерційною метою, вибір виду використання комерційних об'єктів має бути обґрунтованим і повинен змозжуватись об'єктивними причинами (наприклад, недоцільністю подальшої господарської експлуатації об'єкта у зв'язку зі зменшенням ступеня його господарської придатності), інше ж може створювати перешкоди для стабільності виробничого процесу [11, с. 144]. На підтвердження ж висновку, що майно може використовуватись у господарській, зокрема некомерційній діяльності державним підприємством чи установою, однак може бути надано в оренду комерційній організації, можна навести положення ч. 4 ст. 80 Закону України «Про освіту», згідно з якими об'єкти та майно державних і комунальних закладів освіти не підлягають використанню не за освітнім призначенням, крім надання в оренду з метою надання послуг, які не можуть бути забезпечені безпосередньо закладами освіти, пов'язаних із забезпеченням освітнього процесу або обслуговуванням учасників освітнього процесу, з урахуванням визначення органом управління можливості користування державним нерухомим майном відповідно до законодавства [12]. Зазначене дає можливість суб'єктам підприємницької діяльності укладати договори оренди для розміщення на території навчальних закладів їдалень, буфетів та інших соціально-побутових об'єктів.



Однозначно до позитиву Закону про оренду слід віднести таке:

– уточнення переліку об'єктів оренди, зокрема: а) майна, щодо якого до статутного капіталу внесено право господарського відання на майно; б) майна, закріпленого на праві господарського відання за акціонерними товариствами та їхніми дочірніми підприємствами у процесі їх утворення та діяльності; в) майна, переданого до статутного капіталу акціонерних товариств на праві господарського відання (ст. 3), що, відповідно, надасть можливість вирішити питання, хто саме виступатиме орендодавцем щодо такого майна – уповноважений орган управління чи суб'єкт господарювання;

– надання балансоутримувачам права приймати рішення про передачу майна в оренду за власною ініціативою з урахуванням законодавства, статуту або положення балансоутримувача про погодження такого рішення уповноваженим органом управління, що є особливо доцільним у разі невикористання такого майна балансоутримувачем. Передання такого майна в оренду звільнить балансоутримувача від витрат, пов'язаних з його утриманням (поточний ремонт, охорона, комунальні платежі тощо). Важливою гарантією для балансоутримувача є положення, згідно з якими зволікання/відсутність погодження або відмови в погодженні уповноваженого органу управління протягом 40 робочих днів із дати направлення звернення балансоутримувача про таке погодження, вважатиметься погодженням уповноваженого органу рішення балансоутримувача про намір передачі майна в оренду (ч. 3 ст. 6);

– процедура укладення договорів буде відбуватись через електронну торгівельну систему «Прозорро.Продажі» (для комерційних об'єктів – у режимі аукціону), яка підтвердила свою ефективність у межах укладення приватизаційних угод. Окрім публічності, застосування ЕТС забезпечує єдність конкурсних вимог для всіх охочих, прозорість процедури визначення переможця, економить кошти на організацію аукціону тощо;

– прискорення процедури укладення договорів: зараз від моменту подання

заяви до аукціону щодо оренди проходить мінімум – 123, максимум – 163 дні, завдяки новому закону тривалість усього процесу скоротиться до мінімум 50 – максимум 95 днів [9].

Апробацію мають пройти і положення Закону щодо визначення стартової орендної плати: на аукціонах вартістю об'єкта оренди для цілей визначення стартової орендної плати буде його балансова вартість станом на останнє число місяця, який передуює дати визначення стартової орендної плати (ч. 1 ст. 8). У разі передачі майна в оренду без проведення аукціону, орендна плата визначатиметься відповідно до Методики розрахунку орендної плати, і, відповідно, необхідним буде проведення оцінки такого майна. З одного боку, нововведення дають змогу більшості суб'єктів управління оперативно вирішувати питання з переданням майна у власність у разі відсутності коштів для проведення його оцінки, а також демонструватимуть справжню ринкову вартість цього майна. З іншого боку, не виключатимуться випадки передання ліквідного майна у користування за заниженими ставками, у разі визначення стартової орендної плати автоматично за залишковою балансовою вартістю та відсутності великого попиту щодо нього. А прискорені темпи укладання договорів не даватимуть можливості дочекатися більш платоспроможного орендаря.

Але, загалом, аналізовані нововведення здатні оптимізувати систему орендних правовідносин щодо об'єктів державної власності.

Значно більш складне завдання було покладено перед розробниками Закону України «Про концесію», адже, на відміну від працюючої оренди, дійсно великі концесійні інфраструктурні проекти в Україні відсутні. Законодавчі зусилля були спрямовані, насамперед, на гармонізацію законодавства про концесії із законодавством про державно-приватне партнерство (далі – ДПП), адже концесія стає привабливою для концесіонера лише за умови справедливого розподілу ризиків із концесіодавцем і реально відпрацьованими механізмами реалізації задекларованих гарантій. Стримує ініціативу концесіонера



і необхідність значних капіталовкладень із відстроченим терміном їх повернення.

Не маючи змоги аналізувати всі новели, зауважимо, що значних змін, за аналогією з орендою, зазнала процедура укладення договору концесії та реальне розширення переліку об'єктів концесії (морські порти, автомобільні шляхи, залізничні вокзали тощо). Наприклад, правниками неодноразово наголошувалось на відмінностях між процедурою ініціювання партнерства, проведенням конкурсу з відбору приватного партнера та вирішенням інших організаційних питань за Законом «Про ДПП» та процедурою ініціювання концесії та відбором концесіонера за Законом «Про концесії» 1999 р. Новий же Закон «Про концесію» встановлює чіткі процедури: а) ініціювання та прийняття рішення щодо здійснення ДПП, зокрема концесії; б) проведення концесійного конкурсу; в) вибору концесіонера (приватного партнера). Тепер їх можна обирати за конкурсом або конкурентним діалогом, процедура проведення яких відповідає кращій міжнародній практиці (зокрема, «Типовим законодавчим положенням щодо проєктів у сфері інфраструктури, які фінансуються з приватних джерел», є ЮНСІТРАЛ) [13].

Важливо, що укладення договору концесії переведено в ЕТС, яка забезпечує можливість створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією і документами в електронному вигляді, проведення концесійного конкурсу та конкурентного діалогу, а також публікацію документів у процедурі прямих переговорів з орендарем державного майна, яке передається в концесію, що сприятиме усуненню низки корупційних ризиків під час укладення договорів.

**Висновки і пропозиції.** Удосконалення законодавчого регулювання інститутів оренди та концесії державного майна – давно назрілий напрям реформування системи управління державним майном. Сучасні ринкові умови вимагають від держави більш гнучкого підходу до будовування відносин між державою-орендодавцем і концесієдавцем і приватними суб'єктами-орендарями і концесіонерами, за яким державою враховуються властивості об'єкта та наявність попиту щодо

нього під час визначення умов договору оренди та порядку його укладання, збалансовуються вимоги до концесіонера з необхідністю реалізації інфраструктурних проєктів на взаємовигідних умовах. Тому запропоновані зміни в законодавстві про оренду та концесію не слід поспішно кваліфікувати як здавання інтересів держави: штучна «законсервованість» більшості об'єктів держвласності в межах законодавчих обмежень суперечить економічній доцільності утримання такого майна в держвласності, провокує корупцію та не дає змоги ефективно його використовувати, обираючи, серед іншого, і напрями, здатні приносити достойні прибутки державі як власнику.

#### Список використаної літератури:

1. Трубаров В. Рубеж в миллиард гривен от аренды государственного имущества пройден. URL: <http://www.spfu.gov.ua/ru/news/vitalij-trubarov-rubizh-u-milyard-griven-vid-orendi-derzhavnogo-majna-projdeno-5833.html>.
2. Закон України «Про концесію» від 3 жовтня 2019 р. № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20>.
3. Проєкт Закону України «Про оренду державного та комунального майна» № 1055-1 від 6 вересня 2019 р. : прийнято 3 жовтня 2019 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66716](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66716).
4. Закон України «Про оренду державного та комунального майна» від 10 квітня 1992 р. № 2269-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12>.
5. Латинін М.А., Круглов В.В. Оренда як ефективний спосіб управління державним майном в Україні. *Вісник Академії митної служби України. Серія : Державне управління*. 2010. № 2. С. 84–90. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu\\_2010\\_2\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2010_2_14).
6. Реформа управління державними підприємствами. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/ekonomichnezrostannya/prodazh-neefektivnoderzhavnogo-majna>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України» від 29 вересня 2019 р. № 849. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/849-2019-%D0%BF>.
8. Реєстр діючих договорів оренди. *Офіційний сайт Фонду державного майна*

- України. URL: <http://www.spfu.gov.ua/ru/content/spf-rent-Perelik-diuchih-dogovoriv-orendi.html>.
9. Марчак Д. Рада приняла Закон об аренде госимущества. Почему это касается каждого. *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/publications/2019/10/4/652278>.
10. Будурова Г.М. Господарсько-правове регулювання комерційного використання державного майна : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2014. 20 с.
11. Пенчева А.Н. Проблемы правовой характеристики объектов государственной собственности, предназначенных для коммерческого использования. *Закон и жизнь*. 2013. № 11/4 (263). С. 141–145.
12. Закон України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 38–39. Ст. 380.
13. Селіванова І.А. Нова концесія: як один закон реанімує державно-приватне партнерство. URL: <https://mind.ua/openmind/20202924-nova-koncesiya-yak-odin-zakon-reanimue-derzhavno-privatne-partnerstvo>.

### **Budurova H., Hofman O. Contractual use of state property: changes in lease and concession procedures**

*The article focuses on research of the basic changes in the order of granting of objects of the state property in lease and concession, provided by the Law of Ukraine "On concession" and the Draft Law of Ukraine "On lease of the state and municipal property". The main innovations intended to improve the mechanisms and procedures for the transfer of state and municipal property to lease and concession, accelerate these processes, increase the economic efficiency of the auction of the right to lease and increase revenues to the state and local budgets have been investigated. The article states that imperfection and discrepancy of the legislation on lease and concession to market conditions for a long period of time led to uncontrolled and inefficient use of state property objects, insufficient receipt by budgets of different levels of funds from concluded contracts. Despite the proven attractiveness of these contractual constructions, under which the state remains the owner of the objects and receives payment for their use by other persons, the interest in them among ordinary economic entities has significantly decreased due to the lack of transparency of procedures, their duration and corruption risks. The article substantiates the expediency of division of state property objects intended for lease into two groups: the first group includes commercially attractive objects, the conclusion of agreements on which takes place at the auction; the second group includes property that is not in demand among entrepreneurs and is not provided for use in entrepreneurial activity at all. For such property the law provides lease without an auction. In general, the innovation, according to which from February 1, 2020 all new lease agreements will be concluded only through the electronic trading system, has been approved. This will let make public the information on the objects offered for lease or concession, and to systematize the data on the number and types of state objects, which are used in general on the basis of such agreements. The article emphasizes the need to clarify the provisions for determining the balance and market value of lease and concession objects, to improve the quality of subordinate regulatory legal acts issued in pursuance of the laws on lease and concession.*

**Key words:** lease agreement, concession agreement, state property objects, auction, rent, market value.

УДК 346.546

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.8>

**Т. І. Швидка**

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

## **ПОЛІТИКО-ПРОГРАМНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ**

*Стаття присвячена питанню визначення та закріплення на законодавчому рівні механізмів реалізації конкурентної політики держави, поточних і перспективних планів у прогностичних і програмних документах. Сьогодні більшість програм розвитку зачіпають проблеми, які вже мають місце і вимагають негайного вирішення, в той час як такі програми повинні враховувати розвиток і прогресивні зміни, умови глобалізації або, навпаки, передбачати протекціоністські методи. Відсутня системність у програмних документах. Вони повинні передбачати стратегічні і динамічні напрямки, носити як загальнодержавну, так і регіональну спрямованість, бути адаптованими для умов сьогодення і передбачити зміни в майбутньому.*

*Реалізація конкурентної політики не може бути ефективною, не враховуючи механізми реалізації промислової, структурно-галузевої, інвестиційної, інноваційної та інших видів економічної політики держави.*

*Ухвалення програм розвитку конкуренції та механізм внесення змін до цих програм має бути закріплено на законодавчому рівні. Слід наголосити на необхідності прийняття спеціального Закону України «Про національну програму розвитку конкуренції» і внесення змін до Конституції України щодо порядку формування складу АМКУ. Слід зазначити, що ніде в законодавстві не інституціоналізується поняття державної програми у сфері конкурентної політики, основними завданнями та цілями якої повинні стати стимулювання і розвиток конкуренції, подолання рівня олігархізації, вдале регулювання і контроль за монопольними утвореннями у сферах, де це економічно вигідно. Кінцевою метою має стати підвищення конкурентоспроможності національної економіки.*

*Необхідно враховувати сегментацію розвитку ринків за різними критеріями і визначення прогнозів і варіантів розвитку на різних ринках, у різних сферах економіки під час розроблення програми розвитку конкуренції. Така програма повинна мати перманентний характер, мати постійну складову частину, а також оновлюватися відповідно до змін в економіці. Важливо враховувати динамічні і статистичні аспекти розвитку економічної політики.*

**Ключові слова:** конкурентна політика держави, економічна політика держави, механізми реалізації, інструменти, програма розвитку.

**Постановка проблеми.** 1. Політико-програмна діяльність держави у сфері захисту економічної конкуренції є функціональним завданням антимонопольних органів, яке має бути реалізоване та закріплене на законодавчому рівні.

2. Сьогодні більшість програм розвитку є періодичними та мають реактивний характер, зачіпають частіше за все проблеми, які вже мають місце і потребують негайного вирішення, в той час як ці програми повинні враховувати розвиток

та прогресивні зміни, умови глобалізації чи, навпаки, передбачати протекціоністські методи.

3. Необхідно відмітити відсутність системного характеру програмних документів, які мають передбачати стратегічні та динамічні напрямки, носити як загальнодержавну, так і регіональну направленість, бути адаптованими для умов сьогодення та передбачити зміни в майбутньому.

4. Важливим є визначення загальної політики, що має всеосяжний характер поряд із конкретними напрямками

економічної політики. Прийняття прогнозних та програмних документів у сфері захисту конкуренції передбачає застосування комплексного підходу проблеми, дієвих механізмів, врахування глобалізаційних процесів, сегментацію ринку та інших факторів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Діяльність держави щодо реалізації конкурентної політики не можна розглядати ізольовано від інших напрямів економічної політики держави, тому в даному сенсі автором було проаналізовано праці науковців – ті, що присвячені безпосередньо конкурентній політиці держави (Бакалінська О.О [11], Корчак Н. М. [12], Л.П. Куліш [10], С. Сиволап [8], Ю. Ясько [9]). Поряд із цим було проаналізовано роботи Д.В. Задихайло [6] щодо господарсько-правового забезпечення економічної політики держави та Т.А. Лавренюк [7] стосовно розмежування принципів ринкової економіки, господарсько-правової політики, господарського права та господарської діяльності як основи для визначення принципів конкурентної політики.

**Мета статті** – визначити основні перспективні напрямки розроблення та впровадження в дію всіх необхідних інструментів та механізмів реалізації конкурентної політики у програмні документи та закріпити на законодавчому рівні як обов'язкові елементи розвитку та захисту конкуренції.

**Виклад основного матеріалу.** Необхідним механізмом реалізації економічної політики держави є правове регулювання господарської діяльності, враховуючи процеси глобалізації. Важливим у цьому сенсі є врахування публічних інтересів та суспільних пріоритетів у сферах господарювання, як у тих, що вже існують, так і в тих, що розвиваються. Мова йде про функціонування як ринку в цілому, так і його окремих сфер, секторів, сегментів, галузей, видів виробництва тощо. У кожній сфері виробництва чи галузі економіки необхідним є, зокрема, дотримання принципів господарювання, визначених у статті 6 Господарського кодексу [1].

Безумовно, розвиток економіки країни залежить від прогресу в галузевих сфе-

рах: промисловості, сільському господарстві, транспорті та зв'язку, будівництві, освіті тощо. Усі галузі економіки зв'язані між собою, і кожна із цих галузей взаємодіє з іншою та впливає на розвиток економіки у цілому. Ринкова економіка базується на певних принципах, що тісно пов'язані із принципами господарювання та господарсько-правової політики. У свою чергу, серед основних ознак ринкової економіки необхідно виділити такі: наявність приватної власності, приватного бізнесу, взаємодія на ринках вільних приватних виробників і індивідуальних споживачів; наявність товарно-грошового обороту; наявність ринкової саморегуляції поряд із державним регулюванням і, безумовно, наявність конкуренції між суб'єктами господарювання. Отже, забезпечення конкурентного середовища, недопущення монополізації влади, недопущення проявів недобросовісної конкуренції тощо є обов'язковим елементом ринкової економіки. Основні принципи ринкової економіки були виділені Т.А. Лавренюк, яка пропонує розуміти їх як базові чинники, що забезпечують функціонування ринкової економіки як економічної системи певного типу та забезпечують відтворення умов її існування. Водночас ці принципи вона розділяє на принципи *мікрорівня* (пріоритет приватного інтересу та відносини суб'єкта господарювання з контрагентами, органами контролю та іншими учасниками господарських відносин) та *макрорівня* (публічно-правові умови господарювання) [7].

Принципи господарювання, передбачені в Господарському кодексі, тісно пов'язані із принципами конкуренції та конкурентної політики, яку не можна розглядати ізольовано від інших напрямів економічної політики держави.

Основними принципами конкурентної політики повинні стати: рівний доступ до ринку як суб'єктам малого та середнього бізнесу, так і суб'єктам крупного бізнесу, та рівний доступ до ринку споживачів, недопущення зловживань із боку монопольних утворень або монополій; рівний захист державою суб'єктів господарювання як від монополістичної діяльності, так і від недобросовісної конкуренції.



Погоджуємось із думкою Н. Корчак у тому, що розмежування відносин регулювання недобросовісних конкурентних дій та монополістичної практики неможливо [12, с. 12]. Як слушно зазначає О. Бакалинська, без належного регуляторного впливу антимонопольного законодавства забезпечити існування і розвиток добросовісної конкуренції неможливо [11, с. 76]. Проте відкритим питанням залишається визначення поняття та ознак «добросовісної» поведінки та правил економічної конкуренції тощо.

Як зазначає Л.П. Куліш, під час визначення сутності конкурентної політики важливим є правильний вибір мети. Якщо мета визначена неправильно, це породжує відповідні помилки під час вибору методів та інструментів реалізації. Отже, основною метою конкурентної політики повинно бути забезпечення ефективної конкуренції, що передбачає створення конкурентного середовища, тобто такого стану ринку, на якому суб'єкти конкурентних відносин постійно перебувають під тиском із боку наявних та потенційних конкурентів та споживачів, а держава забезпечує наявність цього тиску, підтримуючи та захищаючи конкуренцію [10].

*Формування мети, цілей, завдань (найближчих і на подальшу перспективу), визначення шляхів розв'язання проблеми забезпечення конкурентності на ринку, механізмів деолігархізації, дієвих методів боротьби з недобросовісною конкуренцією та інші невідкладні задачі повинні бути закріплені у програмних і прогнозних документах, прийнятих на державному рівні.*

Через глобальні зміни в національній економіці та недосконалу ефективність ринкових механізмів, зокрема щодо питань захисту конкурентних відносин, існує об'єктивна необхідність державного програмування в даній сфері.

Згідно із ч. 4. ст 9 ГК Правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності КМУ, цільових програмах економічного, науково-технічного

і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах.

Господарський кодекс також визначає діяльність держави у сфері господарювання з точки стратегічного та тактичного аспекту, тобто держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення у цілому [1]. Досягнення цілей конкурентної політики можливе лише завдяки вдало розробленій стратегії та тактиці, що передбачає досягнення та вирішення масштабних економічних та соціальних завдань поряд із вирішенням невідкладних, найближчих цілей.

Такої ж точки зору дотримується Ю. Ясько, яка наполягає на стратегічному аспекті конкурентної політики держави через її основні складові частини – спрямування на поступальний розвиток економіки, підвищення конкурентоспроможності національного товаровиробника, стимулювання прогресивних змін в економіці. Тактичний аспект полягає у здійсненні органами державної влади контролю за дотриманням законів і інших нормативно-правових актів у сфері економічної конкуренції [9, с. 39]. Отже, вдале забезпечення виконання завдань розвитку конкурентної політики можливе, лише враховуючи найближчі цілі та перспективи подальшого розвитку.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» державне прогнозування економічного і соціального розвитку – це науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку [3].

*Також існує Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV, який визначає державну цільову програму як комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, що*



спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць. Однією із цілей розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць [2].

Отже, по-перше, слід наголосити на необхідності прийняття спеціального Закону України «Про національну програму розвитку конкуренції» та на внесенні змін до Конституції України щодо порядку формування складу АМКУ. Як зазначає С. Сиволап, необхідно «встановити таку процедуру, щоб ані президент, ані парламент, ані окрема політична група не могли монополізувати вплив на склад комітету». Формування складу АМКУ повинно передбачати можливість висловлення позицій громадськості, участь незалежних експертів, зокрема міжнародних тощо. Необхідним є і питання відновлення механізму взаємодії АМКУ з Урядом та їх взаємовідповідальність. Погоджуючись із цією думкою, необхідно зазначити про важливість створення незалежної експертної групи щодо реального виконання АМКУ покладених на них завдань.

Отже, із цього приводу необхідно зазначити, що інфраструктура формування конкурентної політики – це окремий механізм, який передбачає комплексний підхід вирішення завдяки законодавчим та іншим органам державної влади, зокрема антимонопольним, поряд із залученням фахівців-науковців та підприємців для вирішення важливих шляхів розвитку та підтримання конкуренції.

По-друге, слід зазначити, що ніде в законодавстві не інституціалізується поняття **державної програми у сфері конкурентної політики**, основними завданнями та цілями якої повинні стати стимулювання і розвиток конкуренції, подолання рівня олігархізації, вдале регулювання та контроль за монопольними утвореннями у сферах, де це економічно вигідно. Кінцевою метою повинно стати підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

Як зазначає Д.В. Задихайло, об'єктивна необхідність державного програмування економіки зумовлена потребою глибоких і швидких структурних змін у національній економіці та недостатньою ефективністю ринкових механізмів. Основним завданням програмування як форми державного регулювання економіки є підтримка економічної рівноваги, вплив на якісні зміни економіки та стимулювання її розвитку [6, с. 82]. Програмування є особливим способом втручання держави в економіку товаровиробника, який коригує її в потрібному в даний час напрямі та виступає неадміністративним методом організації економіки.

По-третє, необхідно визначити механізм внесення змін до такої програми та передбачати її постійне оновлення. Існують ситуації, коли уряд приймає ту чи іншу програму розвитку на певний період. Але період дії цієї програми проходить, а нова програма ще не прийнята, і така ситуація може тривати роками. І гучно проголошені цілі так і залишаються на стадії цілей. Інший уряд приймає нову програму, наголошуючи на реальності досягнення цілей, поставлених у програмах. Постає питання, чи передбачена за це якась відповідальність Уряду.

Необхідно наголосити на необхідності передбачення внесення змін та обов'язку безперервності цих програм, ураховуючи зміни в економіці, на етапі розроблення і прийняття.

По-четверте, існує необхідність врахування сегментації ринків за різними критеріями та визначення прогнозів та варіантів розвитку на різних ринках, у різних сферах економіки. Ця програма повинна мати перманентний характер, мати постійну складову частину та одночасно оновлюватися згідно зі змінами в економіці. Неможливо передбачити чіткий алгоритм розвитку економіки та стан конкуренції на всіх ринках. В умовах сьогодення спостерігається поява нових ринків, які потребують особливих методів регулювання та застосування спеціальних процедур реалізації, методів і механізмів тощо. А отже, важливим є урахування динамічних та статистичних аспектів розвитку економічної політики. Реалії сьогодення вимагають від

держави програмної діяльності і відносно окремих ринків як системних, так і комплексних об'єктів правового регулювання [6]. Необхідним є закріплення на законодавчому рівні умов розвитку та забезпечення конкурентної політики в різних галузях та сферах економіки.

По-п'яте, необхідно зауважити, що поряд із державними програмами розвитку необхідно враховувати регіональний та міжрегіональний рівень програмних документів. Програмні і прогнозні документи повинні мати як довготривалі і глобальні, так і короткострокові цілі, враховуючи динамічність розвитку ринкових відносин, появу нових сфер економіки, гнучкість до умов сучасності та врахування сьогоденного стану ринкової економіки.

Слід також звернути увагу на те, що Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» серед вимог до змісту відповідних державних програм, у тому числі і галузевих, що містяться у ст. 8 та ст. 14 цього закону, відсутні вказівки на обов'язковість програмної складової частини саме щодо правової та законодавчої політики. Однак будь-яка ґрунтовна актуалізація державою необхідності здійснення керуючого впливу на ту чи іншу сферу економічного життя логічно має забезпечуватися шляхом внесення таких змін до законодавства, що мають модернізувати відповідні правові режими господарювання. Адже право було і залишається основним інструментом впливу держави на суспільні відносини.

Д.В. Задихайло підкреслює, що в будь-якому випадку універсальним інструментом формування нормативно-правового середовища є арсенал його законодавчої техніки, за допомогою якого і конструюються ті засоби та механізми, що мають бути адекватними завданням і масштабу господарсько-правового регулювання. За рахунок кваліфікованого комбінування таких засобів та механізмів формуються відповідні правові режими господарювання, що набувають галузевої, територіальної або іншої, якісно-предметної локалізації в загальній сфері правового господарського порядку [6].

Формат програмних документів повинен включити в себе обов'язкові вимоги до структури і змісту програм, які мають бути скеровані таким чином, щоб кожний захід, кожен показник, якого планується досягти, були «забезпечені» відповідними напрямом і термінами здійснення законотворчих робіт, щоб в кінцевому плані організаційні зусилля держави співпадали із змінами в нормативно-правовому середовищі і вже сукупно (сінергетично) впливали на зміст суспільних відносин у бажаному напрямку.

У 2012 році було розроблено Концепцію Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2014–2024 роки, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2012 р. № 690-р [3]. Метою Концепції визначався розвиток конкуренції на товарних ринках як засобу забезпечення сталого економічного зростання, покращення умов для їх ефективного функціонування, вдосконалення механізму державного регулювання таких ринків. Необхідно зазначити «результативність та ефективність» упровадження в життя вказаних у Концепції цілей. Порівняно з очікуваними результатами можна зробити висновок про недостатню ефективність та дієвість реалізації цієї Концепції.

Наразі розроблено Проект Концепції державної політики розвитку та захисту економічної конкуренції в Україні, схвалений 28 грудня 2018 Антимонопольним комітетом України, яка визначає засади формування та реалізації єдиної та цілісної державної політики у сфері розвитку та захисту конкуренції та обмеження монополізму в Україні [4].

**Висновки і пропозиції.** 1. Формування цілей, завдань (найближчих і на подальшу перспективу), визначення шляхів розв'язання проблеми забезпечення конкурентності на ринку, механізмів деолігархізації, дієвих методів боротьби з недобросовісною конкуренцією та інші невідкладні задачі повинні бути закріплені у програмних і прогнозних документах, прийнятих на державному рівні

2. Важливим під час розроблення програм розвитку є врахування взаємозв'язку всіх напрямів економічної

політики держави, які існують, та тих, що мають перспективу закріплення. Реалізація конкурентної політики не може бути ефективною, не враховуючи механізми реалізації промислового, структурно-галузевого, інвестиційного, інноваційного та інших напрямів економічної політики держави.

3. Прийняття програм розвитку конкуренції та механізм внесення змін до цих програм повинні бути закріплені за законодавчому рівні. Слід наголосити на необхідності прийняття спеціального Закону України «Про національну програму розвитку конкуренції» та на внесенні змін до Конституції України щодо порядку формування складу АМКУ.

4. Слід зазначити, що ніде в законодавстві не інституціалізується поняття **державної програми у сфері конкурентної політики**, основними завданнями та цілями якої повинні стати стимулювання і розвиток конкуренції, подолання рівня олігархізації, вдале регулювання та контроль за монопольними утвореннями у сферах, де це економічно вигідно. Кінцевою метою повинно стати підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

5. Необхідно враховувати сегментацію розвитку ринків за різними критеріями та визначення прогнозів та варіантів розвитку на різних ринках, у різних сферах економіки під час розроблення програми розвитку конкуренції. Така програма повинна мати перманентний характер, мати постійну складову частину та одночасно оновлюватися згідно зі змінами в економіці. Неможливо передбачити чіткий алгоритм розвитку економіки та стан конкуренції на всіх ринках. В умовах сьогодення спостерігається поява нових ринків, які потребують особливих методів регулювання та застосування спеціальних процедур реалізації, методів і механізмів тощо. А отже, важливим є урахування динамічних та статистичних аспектів розвитку економічної політики.

6. Необхідно зауважити, що поряд із державними програмами розвитку необхідно враховувати регіональний та міжрегіональний рівень програмних документів. Поряд із цим програмні і прогнозні доку-

менти мають бути як довготривалими, мати глобальні цілі, так і короткостроковими, враховуючи динамічність розвитку ринкових відносин, появу нових сфер економіки, гнучкість до умов сучасності та врахування сьогоденного стану ринкової економіки.

#### Список використаної літератури:

1. Господарський кодекс України : від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18-22. Ст. 144.
2. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 року № 1621-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004, № 25, ст. 352. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
3. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 року № 1602-III. *Відомості Верховної Ради України*, 2000, № 25, ст. 195. URL : <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
4. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2014–2024 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2012 р. № 690-р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/690-2012-p>.
5. Проект Концепції державної політики розвитку та захисту економічної конкуренції в Україні. URL : <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=146848&schema=main>.
6. Задихайло Д.В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави: монографія. Харків : Юрайт, 2012. 456 с.
7. Лавренюк Т.А. Принципи ринкової економіки і принципи господарювання як засадничі положення господарського законодавства. Проблеми законності. 2018. Вип. 143 С. 99–107. URL : [https://www.researchgate.net/publication/329636446\\_Principles\\_of\\_a\\_market\\_economy\\_and\\_principles\\_of\\_management\\_as\\_the\\_basic\\_provisions\\_of\\_economic\\_legislation](https://www.researchgate.net/publication/329636446_Principles_of_a_market_economy_and_principles_of_management_as_the_basic_provisions_of_economic_legislation).
8. Сиволап С. Інтернет ресурс «Ukraine international chamber of commerce». *Олександр Завада: Україні потрібен Закон про національну програму розвитку конкуренції*. (26.07.2019). URL : <http://iccu.org/oleksandr-zavada-ukrayini-potriben-zakon-pro-natsionalnu-programu-rozvitku-konkurenciyi/>.

9. Ясько Ю. Конкурентна політика як форма державного регулювання економіки. *Формування ринкових відносин в Україні*. № 3(143). 2013. С. 38–42.
10. Куліш Л.П. Конкурентна політика у системі інструментів державного регулювання економіки. *Науковий вісник «Економіка та держава»*. № 1. 2019. С. 126–131.
11. Бакалінська О.О. Сучасні тенденції вдосконалення конкурентного законодавства (щодо угод про обмін інформацією між конкурентами). *Підприємство, господарство і право*. № 2. 2017. С. 73–78.
12. Корчак Н.М. Державне регулювання відносин конкуренції в Україні (господарсько-правовий аспект) : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Київ, 2015. 36 с.
- 

**Shvydka T. Policy and programme activities of the state in the field of protection of economic competition**

*The article is devoted to the issue of determining and fixing at the legislative level the mechanisms for implementing the state's competitive policy, current and future plans in forecast and program documents. Today, most development programs touch upon problems that have already come and require immediate solutions, while such programs must take into account development and progressive changes, the conditions of globalization, or vice versa, provide protectionist methods. There is no systematic programming documents. They should provide strategic and dynamic directions, be both national and regional, be adapted to the conditions of the present and anticipate changes in the future.*

*The implementation of competition policy cannot be effective without taking into account the mechanisms for the implementation of industrial, structural and sectoral, investment, innovation and other types of economic policy of the state.*

*The adoption of competition development programs and the mechanism for amending these programs should be fixed at the legislative level. It should be emphasized the need to adopt a special Law of Ukraine "On the National Program for the Development of Competition" and to amend the Constitution of Ukraine regarding the formation of the AMCU. It should be noted that nowhere in the legislation does the concept of a state program in the field of competition policy be institutionalized, the main tasks and goals of which should be to stimulate and develop competition, overcome the level of oligarchization, successfully regulate and control monopolistic entities in areas where it is economically profitable. The ultimate goal should be to increase the competitiveness of the national economy.*

*It is necessary to take into account the segmentation of market development according to various criteria and the definition of forecasts and development options in different markets, in different areas of the economy, competition development programs have been developed. Such a program should have a permanent character and have both a constant component and be updated in accordance with changes in the economy. It is important to consider the dynamic and statistical aspects of economic policy development.*

**Key words:** state competition policy, state economic policy, mechanisms of implementation, tools, development program.



.....

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.9>

**В. В. Горпиненко**

аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права  
Інституту права імені Володимира Сташиса  
Класичного приватного університету

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ВІДНОСИН У СФЕРІ БАНКІВСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Наукове дослідження присвячено аналізу складових елементів поняття «адміністративно-правової охорони». Здійснено, зокрема, аналіз відносин у сфері банківської діяльності як державного регулювання банківської діяльності та банківського нагляду. Акцентовано увагу на недоліках законодавчого закріплення фундаментальних понять щодо адміністративно-правової охорони відносин у сфері банківської діяльності. Досліджено питання складників охоронної функції, а саме правових обмежень в формі зобов'язань, заборон, покарань та призупинень. Досліджено деякі положення нормативно-правових актів у сфері адміністративно-правової охорони відносин у банківській діяльності. На основні аналізу національного законодавства виокремлено питання здійснення регулювання та нагляду за банківською діяльністю.*

*У статті зазначено, що метою розвитку, охорони та функціонування банківської системи в Україні на сучасному етапі державотворення є забезпечення стабільності, розвитку та надійності функціонування банківської системи, створення законодавчої бази задля охорони функціонування цієї системи, яке своєю чергою включає в себе адміністративну відповідальність, яка є елементом механізму державного управління та засобом охорони суспільних відносин.*

*У статті виділені форми здійснення охорони у сфері адміністративно-правових відносинах у банківській діяльності, а саме: правотворча, правозастосовна та правоохоронна.*

*Базуючись на досвіді науковців, зроблено висновок, що адміністративно-правова охорона відносин у сфері банківської діяльності – це комплекс заходів, здійснюваних уповноваженими суб'єктами, спрямованих на врегулювання та захист правових відносин, що виникають у процесі здійснення банківської діяльності, від протиправних посягань, а також попередження правопорушень під загрозою застосування заходів адміністративного примусу.*

*Встановлено, що сутність адміністративно-правової охорони відносин у сфері банківської діяльності полягає у здійсненні Національним банком України наданих на законних підставах повноважень впливу, захисту та охорони відносин, що складають банківську систему.*

**Ключові слова:** банківська діяльність, адміністративно-правова охорона, правова охорона, адміністративна відповідальність, банківська діяльність.

**Постановка проблеми.** Адміністративно-правова охорона відносин є цілісною системою різноманітних як за своїм змістом, так і за сферою застосування заходів, проте їх цілісність забезпечує

тільки одна мета: захист охоронюваних законом цінностей, що підпадають під об'єкт адміністративно-правових відносин, причому застосуванню підлягають не лише охоронні норми, але й регулятивні, наприклад, попередження правопору-



шень, усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню.

Незважаючи на широкий законодавчий спектр дії щодо охорони відносин у сфері банківської діяльності, єдиний чи сталий погляд щодо визначення понять фундаментальних понять у цій сфері, складових захисту та елементів регулювання відносин у сфері банківської діяльності відсутній.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемам адміністративно-правової охорони відносин присвятили свої праці такі науковці, як Р.О. Денчук, В.В. Галунька, О.О. Мосьодз, А.В. Венедиктов, Ю.Ф. Іванов тощо.

**Метою статті** є формулювання поняття адміністративно-правової охорони в контексті виділення охоронної і регулятивної функції права та виокремлення та характеристика відносин у сфері адміністративно-правового регулювання відносин у сфері банківської діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема визначення поняття адміністративно-правової охорони відносин у сфері банківської діяльності полягає у відсутності чітких пропозицій вчених щодо визначення дефініції «адміністративно-правова охорона». Тому для формування поняття «адміністративно-правова охорона» слід звернутись до вихідного з цього поняття, а саме до категорії правової охорони.

Також слід звернути увагу, що для визначення поняття сутності адміністративно-правової охорони слід звернутись до фундаментального розуміння функцій права. Функції права – це основні шляхи правового впливу, які виражають роль права в упорядкуванні суспільних відносин. Маються на увазі методи впливу права на суспільні відносини, які відображають його сутність і природу, необхідність самого явища. Основне призначення права полягає у створенні і забезпеченні правопорядку, в чому зацікавлені суспільство, держава, інші суб'єкти. Право надає діям осіб необхідну організованість, узгодженість, стійкість, впевненість [1, с. 156].

Слід зазначити, що вичерпного переліку функцій не існує, та кожен вчений визначає свій перелік функцій, які, на

його думку, виявляють через себе сутність адміністративно-правової діяльності в державі. Так, наприклад, на думку О.В. Малька, на спеціально-юридичному рівні право виконує регулятивну (розвиток суспільних відносин) і охоронну функції [1, с. 156].

У трактуванні О.В. Малька заборони та зобов'язання є формами реалізації охоронної функції права. Регулювання ж обмежене лише правовими стимулами. Наведена пропозиція могла б бути ключем для формування поняття правової охорони, якби поняття правового регулювання не було занадто вузьким. Не можна заперечувати, що адміністративно-правове регулювання охоплює такі етапи, як: 1) формування загальної дії адміністративно-правових норм, яке складається з правотворчості, тобто встановлення норм адміністративного права; 2) виникнення на основі юридичних фактів правовідносин між суб'єктами адміністративного права та юридичних обов'язків; 3) реалізація суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у поведінці суб'єктів адміністративного права [6, с. 76].

Своєю чергою В.В. Галунько виокремлює регулятивно-динамічну функцію права та регулятивно-статистичну. Перша проявляється у формах дозволів та зобов'язань, друга – в забороні [2, с. 56–57].

Слід звернути увагу, що у виокремлених В.В. Галунько функціях заборони та зобов'язання визначені формами реалізації регулятивної функції права.

Своєю чергою О.В. Малько вважає, що регулятивну функцію забезпечують зазвичай правові стимули – заохочення, пільги, дозволи, рекомендації тощо. А от формами здійснення охоронної функції права є встановлення обов'язків, заборон, призупинень, запобіжних заходів, заходів примусу; фіксація негативних санкцій – покарань і процедури їх реалізації. Таким чином, охоронна функція реалізується за допомогою правових обмежень (зобов'язань, заборон, покарань, призупинень) і має вторинний характер. Вона похідна від регулятивної функції і покликана її забезпечувати, бо охорона і захист починають діяти тоді, коли порушується нормальний процес розвитку тих чи інших соціальних

зв'язків, коли він зустрічає на своєму шляху будь-які перешкоди [1, с. 156].

Отже, адміністративно-правова охорона – це система впорядкованої адміністративно-правовими нормами діяльності публічної адміністрації, спрямована на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, що здійснюються засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності [3, с. 242–247].

Проте, на думку В.В. Галунька, адміністративно-правова охорона є цілісною системою різноманітних як за своїм змістом, так і за сферою застосування заходів, проте їх цілісність забезпечує тільки одна мета – захист охоронюваних законом цінностей, що підпадають під об'єкт адміністративно-правових відносин, причому застосуванню підлягають не лише охоронні норми, але й регулятивні, наприклад, попередження правопорушень, усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню.

Адміністративно-правова охорона як цілісна система може здійснюватися у різних формах: правотворчій – шляхом створення уповноваженими суб'єктами нормативно-правових актів; правозастосовній – застосування норм та винесення владними суб'єктами рішень, обов'язкових для виконання; і правоохоронній – здійснення охорони адміністративно-правових норм з можливістю застосування заходів впливу [3, с. 242–247].

Сама сутність адміністративно-правової охорони тісно пов'язана з адміністративно-правовим регулюванням, оскільки ці поняття мають спільне призначення, яке полягає в державному регулюванні суспільних відносин з метою захисту охоронюваних законом прав та інтересів, а також застосування заходів примусу. Тобто адміністративно-правове регулювання – це впорядкування суспільних відносин за допомогою правових норм, яке здійснює та охороняє держава.

У широкому розумінні правову охорону доцільно визначати як позитивний ста-

тичний стан права, спрямований на попередження правопорушень (профілактику злочинів), усунення перешкод реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права, та динамічний стан права, спрямований на захист прав, свобод і законних інтересів права у разі порушення, невизнання чи оспорювання. Адже саме таким чином враховано специфіку охоронної функції права, що полягає в такому: по-перше, вона характеризує право як особливий спосіб впливу на поведінку людей, що виражається у впливі на їхню волю загрозою санкцій і реалізацією юридичної відповідальності: по-друге, вона слугує інформатором для суб'єктів суспільних відносин про те, які соціальні цінності взяті під охорону за допомогою правових приписів; по-третє, вона є показником політичного і культурного рівня розвитку суспільства, його гуманних засад, що містяться в праві, адже способи охорони вельми часто залежать від громадської зрілості суспільства, від його політичної сутності [1, с. 157–158].

Метою розвитку та функціонування банківської системи в Україні на сучасному етапі державотворення є забезпечення стабільності, розвитку та надійності функціонування банківської системи, створення законодавчої бази задля охорони функціонування цієї системи, яке своєю чергою включає в себе адміністративну відповідальність, яка є елементом механізму державного управління та засобом охорони суспільних відносин.

Порядок застосування адміністративної відповідальності характеризується особливим спрощеним процесуальним режимом застосування заходів примусу, що створює умови для більш оперативного розгляду справ, проте містить притаманні ознаки і принципи юридичного процесу в цілому, такі як законність, гуманізм, охорона прав і свобод людини і громадянина тощо.

Ознакою адміністративної відповідальності є те, що між органами та посадовими особами, які уповноважені на застосування державного примусу, і особою-правопорушником відсутні відносини службового підпорядкування. Так, заходи адміністративної відповідальності застосо-

вуються органами і посадовими особами по відношенню до непідпорядкованих їм по службі осіб, при цьому вони не є працівниками одного колективу і не пов'язані службово-трудовами відносинами. Дана ознака дозволяє відмежувати адміністративну відповідальність від дисциплінарної, до якої притягуються керівники, працівники, службовці, зазвичай в порядку підлеглості керівним органом чи посадовою особою [4, с. 339].

Головним об'єктом, що перебуває під впливом державного управління, є відносини у сфері банківської діяльності.

Основним нормативно-правовим актом в Україні, який визначає правовий статус банківської діяльності, є Закон України «Про банки та банківську діяльність» від 07.12.2000 р. Відповідно до положень ст. 2 Закону України «Про банки та банківську діяльність» поняття «банківська діяльність» являє собою залучення у вклади грошових коштів фізичних і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, відкриття і ведення банківських рахунків фізичних та юридичних осіб [5].

Чинним законодавством України закріплено основні функції Національного банку: ті, які вирізняють його як банківську установу (наприклад, кредитування, діяльність платіжних систем та систем розрахунків в Україні тощо), а також ті, які вирізняють, що здійснює регулювання та нагляд за банківською діяльністю (ст. 7 Закону України «Про Національний банк України» [7].

Відповідно до ст. 66 Закону України «Про банки та банківську діяльність» державне регулювання діяльності банків Національний банк України здійснює у формі адміністративного регулювання, а саме: 1) реєстрації банків та ліцензування їх діяльності; 2) встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків; 3) застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру; 4) нагляду за діяльністю банків; 5) надання рекомендацій щодо діяльності банків [5].

Аналізуючи наведене законодавцем нормативне закріплення державного регулювання відносин у сфері банківської

діяльності, слід виділити її як елемент адміністративно-правової охорони. Так, державне регулювання відносин можна визначити не лише як закріплення певних правил, а і як охорону відносин у сфері банківської діяльності шляхом реалізації своєї регулятивної функції.

І з цього можна зрозуміти сутність адміністративно-правової охорони, а саме те, що, з одного боку, вона полягає у державному регулюванні банківської діяльності, яка здійснюється через вплив, а з іншого боку, те, що її слід розглядати саме у вигляді санкцій, які діють у зв'язку з порушенням банківської діяльності.

Банківський нагляд є однією з форм управлінської діяльності держави, оскільки у зазначених відносинах центральний банк реалізує функцію державного управління банківським сектором. Банківський нагляд є сферою, яка повинна розглядатися як об'єкт державного управління, а діяльність банків – як сфера суспільного життя, де управлінська діяльність держави може бути необхідною, бажаною або доцільною [8].

Системні проблеми в банківському секторі економіки, що частково виникли у зв'язку з недосконалістю банківського законодавства, були виявлені під час суттєвого погіршення фінансового-економічної ситуації в Україні в 2014–2015 рр. Слабка інституційна спроможність Національного банку України, зокрема слабка функціональна та фінансова незалежність центрального банку, недостатня ефективність банківського нагляду, відсутність в структурі Національного банку України органів, які б здійснювали ефективний нагляд за системою внутрішнього контролю, відсутність у Національного банку України доступу до державних реєстрів, відсутність стратегії капіталізації банків, призводило до того, що більшість проблем, з якими зіткнувся банківський сектор у 2014–2015 рр., не були виявлені та попереджені заздалегідь. Слабкі вимоги до розкриття структури власності банків призводили до того, що станом на 2013 р. Національний банк України володів менш ніж третиною всіх діючих банків [9]. Це своєю чергою дозволяло власникам уникати відповідальності, а банкам – обходити економічні нормативи

щодо обмеження операцій з пов'язаними особами, позбавляючи Національний банк України можливості здійснювати ефективний банківський нагляд та охорону відносин у сфері банківської діяльності.

Чинним законодавством України закріплені основні функції Національного банку, які можна поділити на функції, які вирізняють Національний банк як банківську установу (кредитування, діяльність платіжних систем та систем розрахунків в Україні), а також ті, які виділяють Національний банк України як орган державного управління, що здійснює банківське регулювання та нагляд щодо банківської діяльності [7].

Відповідно до ст. 66 Закону України «Про банки та банківську діяльність» державне регулювання банків здійснюється Національним банком України у формі адміністративного регулювання, а саме: 1) реєстрації банків і ліцензування їх діяльності; 2) встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків; 3) застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру; 4) нагляд за діяльністю банків; 5) надання рекомендацій щодо діяльності банків [5].

Необхідність і особливості режиму державного регулювання банківської діяльності визначають такі умови та чинники:

- банки є агентом реалізації грошово-кредитної політики і формування пропозиції грошей, тобто виконують важливі економічні функції;
- наявність асиметричної інформації на банківських ринках, що збільшує ризики ухвалення помилкових рішень;
- нездатність вкладників проконтролювати банки;
- вагома соціальна ціна банкрутства банків;
- ризиковість діяльності і потенційна нестабільність банківського бізнесу;
- банківський бізнес особливо приваблює шахраїв і шукачів легкої наживи;
- тенденція до монополізації банківської сфери;
- перехід банків на міжнародну систему фінансової звітності;
- міжнародний характер і глобалізація банківської діяльності;

У економічній теорії регулювання банківської діяльності можна виділити два

складники: позитивний і нормативний. Теорія позитивного регулювання пояснює причини застосування регуляторів та формулює наукові гіпотези і відповідає на питання «що» і «чим» регулювати.

Теорія нормативного регулювання розробляє рекомендації державним органам і відповідає на питання «чи потрібно регулювати» і «як саме потрібно регулювати» [10, с. 90].

Поняття «державне регулювання банківської діяльності» має різні дефініції. Так, О.П. Орлюк розглядає державне регулювання банківської діяльності як одну із «форм державного регулювання, що становить собою систему заходів, за допомогою яких держава через центральний банк (або інший уповноважений орган) забезпечує стабільне та безпечне функціонування банків, а також попереджає дестабілізуючі процеси у банківському секторі» [11, с. 151–152].

В.І. Міщенко, А.П. Яценюк, В.В. Коваленко, О.Г. Корнева стверджують, що під державним регулюванням банківської діяльності розуміється «відповідна правова база, тобто закони, що регламентують діяльність банків, а також ухвалення відповідними установами, уповноваженими державою, що регламентують функціонування банків у вигляді нормативних актів, інструкцій, директив. Положення базуються на чинному законодавстві, конкретизують та роз'яснюють основні пункти законів та визначають межі поведінки банків, які сприяють надійному та ефективному функціонуванню банківської системи» [12, с. 47–48].

Отже, з огляду на думки багатьох вчених слід зрозуміти те, що державне регулювання як елемент адміністративно-правової охорони відносин у сфері банківської діяльності обмежується лише розробкою нормативних актів, інструкцій і директив. Проте слід зрозуміти і те, що суб'єктами банківської діяльності не можуть біти винятково державні органи, а також і громадські організації, міжнародні інститути, материнські банки щодо дочірніх структур.

У вітчизняній літературі інколи ототожнюють поняття «державне регулювання банківської діяльності» і «державне регу-



лювання діяльності комерційних банків» [10, с. 101].

Поняття «банківське регулювання» за всієї його популярності є дещо некоректним [10, с. 102].

Н. Роговая, наприклад, вважає, що головним у державному регулюванні є встановлення обмежень. «Державне регулювання банківської діяльності – це встановлення державних обмежень для забезпечення стабільного і безпечного функціонування банків та створення умов для досягнення банківською системою макроекономічної ефективності» [13, с. 38].

Наступною формою адміністративно-правової охорони відносин у сфері банківської діяльності є банківській нагляд.

Вчені В. Поманишин та Ю. Уманців поняття «банківський нагляд» розглядають у вузькому та широкому значеннях. Причому за вузьким розумінням – це цілісний і неперервний моніторинг за діяльністю банків з метою забезпечення надійності та стійкості окремих банків та банківської системи загалом, а в широкому – банківський нагляд є системою, яку використовує держава, щоб гарантувати стабільність фінансової системи країни, її безпеку і здоров'я [14, с. 255].

Банківський нагляд є однією із форм управлінської діяльності держави, оскільки, за твердженням М. Суржинського, у зазначених відносинах центральний банк реалізує функцію державного управління банківським сектором. Банківський нагляд є сферою, яка повинна розглядатися як об'єкт державного управління, а діяльність банків – як сфера суспільного життя, де управлінська діяльність держави може бути необхідною, бажаною або доцільною [8]. На думку Л.Г. Кльоби, банківський нагляд – це функція уповноважених органів, які коригують роботу банківських установ відповідно до законодавчо-нормативних норм і правил, а також певною мірою займаються нормотворчістю [15, с. 221].

Характеризуючи визначення банківського нагляду, особливо важливим постають його характерні ознаки. Так, згідно із ч. 9 с. 67 Закону України «Про банки та банківську діяльність» Національний

банк України здійснює банківський нагляд у формі інспекційних перевірок та безвізного нагляду, а ч. 3 ст. 71 вказаного закону конкретизує періодичність реалізації вказаних форм, а саме – перевірка банків здійснюється відповідно до плану, затвердженого Національним банком України, планова перевірка здійснюється не частіше одного разу на рік, що свідчить про системний характер здійснення банківського нагляду [5].

**Висновки.** З огляду на відсутність законодавчого закріплення поняття «адміністративно-правова охорона відносин у сфері банківської діяльності» найдоцільнішим визначенням цього поняття, на думку автора, є те, що адміністративно-правова охорона відносин у сфері банківської діяльності – це комплекс заходів, які здійснюються уповноваженими суб'єктами, зокрема державою, дії яких спрямовані на врегулювання та захист охоронюваних законом прав та обов'язків, які виникають у процесі здійснення банківської діяльності, від протиправних посягань, а також попередження та профілактика правопорушень, здійснювана під загрозою застосування заходів адміністративного примусу.

На сучасному етапі державотворення особливої уваги у сфері охорони відносин в банківській діяльності потребує закріплення на законодавчому рівні нових підходів до розробки та застосування державними органами заходів та інструментів впливу на банківську діяльність з метою забезпечення стабільності та виявлення більш досконалої процедури охорони адміністративно-правових відносин у сфері банківської діяльності.

Сутність державного регулювання та нагляду за банківською діяльністю полягає у здійсненні Національним банком України своєї законодавчої та нормотворчої функції, що має двосторонній зміст: з одного боку, це охорона суспільних відносин, з іншого – захист прав і свобод у сфері адміністративно-правових відносин.

#### Список використаної літератури:

1. Теория государства и права : курс лекцій / Под. Ред Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. И доп. Москва : Юристъ, 2001. 776 с.



2. Теорія держави та права: [навчальний посібник] / [Пихтін М.П., Галуцько В.В., Новіков М.М., Новікова М.М., Онищук О.О.] ; за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2011. 262 с.
3. Адміністративне право України : навчальний посібник у 4-х т. / за заг. ред. В.В. Галуцька. 2-ге доп. А перероб. Херсон : ХМТ, 2011. Т. 1 : Загальне адміністративне право. С. 242–247.
4. Административное право : учебник [Бельский К.С., Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Петров С.М., Попов Л.Л. и др.] ; под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. Москва : Юристъ, 1999. 728 с.
5. Про банки та банківську діяльність: Закон України від 08.03.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2001 р. №5.
6. Дмитриев Ю.А. Административное право Российской Федерации : учебник для юридических вузов / Дмитриев Ю.В., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Система ГАРАНТ, 2008. 278 с.
7. Про Національний банк України: Закон України від 01.04.2015 р. *Відомості Верховної ради*. 1999 р. №29
8. Суржинський М. Поняття і сутність банківського регулювання та банківського нагляду в Україні. *Юридичний журнал*. 2004. №4. URL: <http://justinian.com.ua/article.php?id=1365>.
9. Річний звіт Національного банку України за 2015 рік. URL: <https://gov.ua/doccatalog/document?id=31669311>.
10. Ревенчук С.К., Кльоба Л.Г., Паласевич М.Б. Управління і регулювання банківською інвестиційною діяльністю : монографія за ред. д.е.н. проф. С.К. Ревенчука. Львів, Тріада плюс, 2007. 352 с.
11. Орлюк О.П. Банківське право : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 376 с.
12. Міщенко В.І., Яценюк А.П., Коваленко В.В., Коренева О.Г., Банківський нагляд : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 406 с.
13. Роговая Н. Деякі теоретичні аспекти державного регулювання банківської діяльності. *Економіка України*. 2004 р. № 4, с. 36–39.
14. Романишин В.О. Центральний банк та грошово-кредитна політика: навч. посіб. / В.О. Романишин, Ю.М. Уманців. Київ : Атіка, 2005. 480 с.
15. Кльоба Л.Г. Регулювання банківської інвестиційної діяльності/ Л.Г. Кльоба. *Науковий вісник: Збірник науково-технічних праць*. Львів, НЛТУУ. 2011, вип. 21.2. С. 219–225.

### **Horpynenko V. Administrative-legal protection of relations in the field of banking**

*The scientific research is devoted to the analysis of the constituent elements of the concept of "administrative-legal protection". In particular, the analysis of relations in the sphere of banking activity, as state regulation of banking activity and banking supervision, is carried out. Attention is drawn to the shortcomings of the legislative consolidation of fundamental concepts regarding administrative-legal protection of relations in the sphere of banking. Issues of security features, namely legal restrictions in the form of obligations, prohibitions, penalties and suspensions, are explored. Some provisions of legal acts in the sphere of administrative-legal protection of relations in banking are investigated. The issues of regulation and supervision of banking are distinguished from the main national legislation.*

*The article states that the purpose of development, protection and functioning of the banking system in Ukraine at the present stage of state formation is to ensure the stability, development and reliability of the banking system, to create a legislative framework for the protection of the functioning of this system, which in turn includes administrative responsibility, which an element of the mechanism of public administration and a means of protecting public relations.*

*The author's article identifies forms of protection in the sphere of administrative-legal relations in banking, namely law-making, law enforcement and law protection.*

*Thus, the author came to the conclusion that administrative-legal protection of relations in the field of banking is a complex of measures taken by authorized entities aimed at regulating and protecting legal relations arising in the course of banking activities against unlawful encroachments, as well as prevention of offenses under threat of administrative coercion.*

*Therefore, the essence of the administrative and legal protection of relations in the sphere of banking activity lies in the exercise by the National Bank of Ukraine of the legitimate powers of influence, protection and protection of the relations, that make up the banking system.*

**Key words:** banking, administrative-legal protection, legal protection, administrative responsibility, banking.

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.10>

**П. Д. Гуйван**

кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,  
професор Полтавського інституту бізнесу

## **РЕАЛІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ СУДІВНИЦТВА**

*Робота присвячена дослідженню актуального питання дотримання європейських конвенційних вимог щодо забезпечення вільного доступу особи до публічної інформації під час формування системи незалежного та справедливого судівництва. Попри істотність змін у царині запровадження прогресивного законодавства щодо доступу до відомостей, які становлять суспільний інтерес, в Україні спостерігаються значні проблеми в плані практичного застосування вказаного інструментарію. У статті проаналізовано проблематику відсутності прозорості під час створення національних судів. Встановлено, що відповідні державні органи, які уповноважені виконувати делеговані повноваження щодо формування всіх ланок судівництва шляхом конкурсного добору осіб на посади суддів, одночасно є розпорядниками інформації, пов'язаної з виконанням цих повноважень. Водночас з'ясовано, що реалізація повноважень з організації інформування громадськості про певні етапи конкурсів на посади суддів, як це передбачено законом, здійснюється із серйозними порушеннями. Проведення добору суддів відбувалося не публічно, при цьому Комісія не виконувала свій обов'язок вказувати визначені законом підстави чи мотиви прийняття конкретних рішень. Відтак подібна закритість сприяє неможливості перевірити результати конкурсу, що призводить до їхньої несправедливості.*

*На прикладі конкретної судової справи в роботі показано істотні проблеми щодо реалізації права на інформацію. Зокрема, критично оцінена позиція розпорядників інформації, підтримана Верховним Судом, що орган влади може не надавати запитувану інформацію про проведення конкурсу, тому що вона становить загрозу авторитету і неупередженості правосуддя. Доведено, що насправді відомості про діяльність із оцінювання кандидатів на посади суддів Верховного Суду, інформація про це аж ніяк не може в принципі зашкодити авторитету судової системи. І навпаки, авторитету правосуддя відверто шкодять факти приховування серйозних зловживань у процесі добору. Тож такий крок, як оприлюднення інформації про зловживання, слід зробити з метою очищення влади та усунення подібних недоліків надалі.*

*Зроблено висновок, за яким доступ до інформації, яка становить публічний інтерес, є одним з основних інструментів підвищення відкритості влади. Отримання вказаних відомостей істотно впливає на очікуваність і визначеність правового статусу особи, надає їй можливість планувати зміни у своєму особистому житті та житті суспільства.*

**Ключові слова:** відкритість влади, публічна інформація, система судочинства.

**Постановка проблеми.** Право на доступ до інформації має гарантуватися, насамперед, наявністю відповідного ефективного національного законодавства. Це буде правовою підставою забезпечення здійснення конституційного права людини на свободу доступу до інформації, її поширення та обміну. Як уже вказувалося, питання організації доступу особи до

публічної інформації в нашій державі передовсім регулюються спеціальним законом. Слід зазначити, що наявність цього законодавства світовою демократичною спільнотою розцінюється як вельми позитивний факт. За позицією «Global Right to Information Rating», Україна входить у число найбільш успішних країн світу за показником досконалості законодавства у сфері доступу до інформації (108 балів із 150 можливих і посідає 18 позицію), а за

ступенем відкритості і прозорості владних структур ми посідаємо 19 місце у світі [1].

Але, окрім факту існування самого правового інструментарію, який покликаний гарантувати доступ до інформації, велике значення має приділятися практичним механізмам його застосування. Ось у цьому плані українська правова система страждає від значного волюнтаризму, нечіткості та вибіркової підходів, які часто межують із зловживаннями та корупційними проявами, а часом і переходять цю межу. Практика застосування законодавства про свободу інформації свідчить про посилення тенденції приховування державою від суспільства соціально значимої інформації. Органи влади не завжди відповідають на запити про надання інформації, а частина відомостей засекречується без достатніх підстав. Окремі органи влади застосовують законодавство про свободу інформації, спираючись на доцільність або особисте сприйняття посадових осіб.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням належної правової організації вільного доступу особи до публічної інформації приділили увагу такі науковці, як І. Гнибіденко, А. Марущак, Б. Кормич, О. Литвиненко, О. Нестеренко, Ю. Тодика, М. Поліковський, К. Беляков, С. Горбатюк, Д. Котляр, В. Коваль, І. Кресіна та інші. Ними було досліджено проблематику окремих аспектів вітчизняного законодавства та правозастосовної практики щодо доступу людини до інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень. Однак маємо зазначити, що в науковій літературі не проводилося детального аналізу дієвості конкретних суб'єктів влади в коментованій царині під час здійснення своїх повноважень. Більш прискіпливого дослідження потребують практичні дії відповідних державних органів, зокрема Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККСУ), яка згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів» є органом, що виконує делеговані державою повноваження щодо формування всіх ланок судівництва шляхом конкурсного добору осіб на посади суддів, а тому відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 13 Закону «Про доступ до публічної інформації»

є розпорядниками інформації, пов'язаної з виконанням цих повноважень.

**Метою статті** є вивчення національного нормативного матеріалу з питань унормування відносин у царині вільного використання інформації, організації доступу суб'єктів до публічних та особистих відомостей і захисту цього права. На цій базі будуть зроблені рекомендації для подальшого розвитку національної правової системи в коментованій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, в Україні має місце криза судової влади. Це не суб'єктивна оцінка, а висновок, що ґрунтується на фактичних обставинах справи. Причиною було визнано неналежне кадрове забезпечення судів: працюючі роками працівники Феміди загрузли в хабарництві, необґрунтованому збагаченні, кумівстві, некомпетентності. Відтак, висловлюючи сподівання, побажання та вимоги свого електорату, пропозиції Європейського Союзу, український Парламент небаченою давно більшістю у 335 голосів визнав недоцільним еволюційний шлях підліковування хронічно хворого правосуддя, обравши реанімаційні процедури.

При цьому за наслідками громадянського опитування часткові та поступові зміни судової системи підтримували лише 8 відсотків опитаних громадян України, тоді як за радикальні заходи, що означали докорінні зміни практично всього механізму сучасного судочинства, висловилися 46 відсотків респондентів [2, с. 2]. Інакше вкотре судова реформа завершиться невдачею, як це відбувалося вже не раз упродовж багатьох етапів її здійснення, які, далєбі, не завжди були логічними і послідовними, а іноді навіть дуже суперечливими [3, с. 6]. Як кажуть, упродовж двох останніх років була проведена масштабна судова реформа, яка значною мірою полягала в заміні кадрового потенціалу. Почалася вона з «оновлення» вищих судових інстанцій країни. І що виявилось? Як не дивно, а серед переможців виявилися практично всі ті ж самі персонажі, які обіймали ці посади раніше. Але головне, що рівень суспільної довіри до нового-старого Верховного Суду значно зменшився, попри шалені потуги влади, насамперед

ВККСУ, всіляко піарити свою діяльність. Недивно, що чинний стан речей зумовлює значний публічний інтерес до самого процесу добору нових суддів і результату їхньої оцінки уповноваженими державою представниками.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який регулює проведення добору, вказує, що кваліфікаційне оцінювання проводиться прозоро та публічно, у присутності судді (кандидата на посаду судді), який оцінюється, та будь-яких заінтересованих осіб (ч. 4 ст. 84). Але чи дотримано принципи відкритості та прозорості під час проведення конкурсу? У більшості українців з цього приводу є серйозні сумніви. І, хоча представники ВККСУ на всіх усюдах заявляють про «нечувану прозорість» процедури добору, таємність даних, неможливість отримання бодай якоїсь інформації про обґрунтованість оцінок та й про самі оцінки приводять до думки, що очільники обиралися за відверто корупційними і матримоніальними схемами. Адже, попри пряму вказівку закону, що результати конкурсу мають бути оприлюднені публічно, при цьому комісія обов'язково мусить вказати визначені законом підстави чи мотиви прийняття конкретних рішень, всі ці правила нехтуються комісією, а результати є закритими та навіть на перший погляд несправедливими та підробленими. Інакше кажучи, влада вкотре сподівається на спрацювання відомого принципу: народ дурний, йому треба лише регулярно викидати набір усталених і запрограмованих фраз. У цьому випадку – про відкритість добору українських суддів.

На жаль, через адміністративно-репресивну модель національного управління небагато з тих, хто хоче знати про рівень справедливості проведеного оновлення судової системи, ризикує судитися з Вищою кваліфікаційною комісією суддів із приводу ненадання нею доступу до публічної інформації. По-перше, більшість з учасників конкурсу все ж працюють на посаді суддів, тож сваритися з регулятором буде дорого. А по-друге, в нашій державі вже давно склалася порочна система, коли судові органи, яких на посади обирає ВККСУ, навіть не розгля-

даючи детально справи за участі цього органу, завжди виносять рішення на його користь. Причому такі вердикти рясніють правовими неузгодженостями, безграмотними висновками, дискримінаційними перлами. А чого заморочуватися – своя сорочка ближча до тіла.

Наведемо приклади окремих судових справ про невиконання ВККСУ приписів закону про доступ до публічної інформації, адже цей орган має таку самовпевненість, що на будь-які інформаційні запити належної інформації не надає, тож справа завжди має судову перспективу. У справі № 800/333/17 позивач, який був учасником конкурсу до Верховного Суду, що у 2017 р. проводився Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, звернувся до останньої з інформаційним запитом про отримання інформації, яка перебуває в розпорядженні владного суб'єкта: 1) сканованої копії виконаного конкурсантом практичного завдання; 2) зауваження, висловлених чотирма членами колегії ВККСУ, які перевіряли його роботу; 3) інформації про оцінки (бали), виставлені членами колегії; 4) деперсоніфікованого тексту практичного завдання, виконаного одним із чотирьох перших за рейтингом кандидатів до Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду, які виконали практичне завдання за аналогічним варіантом. Як бачимо, у запиті мова йде про інформацію, яка стосується безпосередньо певної особи. Але ця інформація потрібна їй для реалізації суспільного інтересу щодо справедливості оцінок публічного конкурсу та захисту. Адже вона дасть змогу оцінити та порівняти підходи відповідача до оцінювання подібних результатів і виявити протиправність і вибірковість оцінювання або спростувати такі підозри. Запит такої інформації був здійснений відповідно до нормативно встановлених правил. Згідно з ч. 2 ст. 19 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Відповідно до правила ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформа-



ції», публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Запитувана інформація не є обмеженою ні за законом, ні за будь-якими підзаконними актами. Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону під час дотримання сукупності таких вимог: виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні (ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Оскільки за традицією ВККСУ не надала відповіді на запит про інформацію, розгляд питання перейшов у площину судового спору. Але ж згідно з новітнім процесуальним законодавством, всі скарги на неправомірність діянь Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в спеціальному порядку розглядаються відразу Верховним Судом, тобто тією інституцією, яку щойно обрала ВККСУ, причому, як впливає із змісту позову та підтверджується висновками фахівців, далеко у не прозорий і чесний спосіб. Тож відразу виникає питання, чи може орган, який обраний відповідачем у справі, справедливо розглянути спір, якщо такий розгляд поставить під обґрунтований сумнів легітимність обрання на посади багатьох його членів? Запитання, звісно, риторичне. Це підтвердив і розгляд справи № 800/333/17 [4].

Суд проявив чудові здібності підлаштування до бажань свого контролюючого

органу. Наприклад, ВККСУ, як вказувалося, ніяк не аргументувала свою відмову у наданні запитованої позивачем публічної інформації. Розуміючи, що судова відмова на кшталт «тому, що так треба» не буде вважатися обґрунтованим і законним рішенням, суд проявив значну винахідливість і кмітливість під час конструювання завідомо замовного вердикту. Зокрема, в ньому було сказано про відсутність у органу влади обов'язку надавати запитовану інформацію, тому що вона становить загрозу авторитету і неупередженості правосуддя. Ось так – ні більше, ні менше. Інакше кажучи, знання особи про те, як відбувалося її кваліфікаційне оцінювання, які помилки вона здійснила за результатами практичного завдання, підірве авторитет національної правозастосовної системи. І це при тому, що Закон «Про судоустрій і статус суддів» неодноразово вказує на прозорість процедури добору суддів, участь кандидатів у процесі оцінювання тощо.

Насправді ж авторитету правосуддя може зашкодити публічна інформація, яка оприявнює негативні моменти в його діяльності, різноманітні зловживання. Якщо ВККСУ чесно, справедливо та об'єктивно проводила свою діяльність із оцінювання кандидатів на посади суддів Верховного Суду, інформація про це аж ніяк не може в принципі зашкодити авторитету судової системи і навпаки. Отже, комісії є що приховувати, це, найімовірніше, серйозні зловживання в процесі добору, які, на переконання багатьох дослідників питання, межують із злочинними проявами. Саме така негативна інформація про грубі порушення членами ВККСУ під час проведення конкурсу до Верховного Суду, звісно, може зашкодити авторитетові правосуддя. Але такий крок, як оприлюднення інформації про зловживання, слід зробити з метою очищення влади та усунення подібних недоліків надалі. Приховування ж подібної інформації із задіянням для цього судових органів держави є злочином проти правосуддя. І падіння авторитету правосуддя за таких обставин неминуче, що наочно показує нинішній стан довіри (краще сказати – недовіри) до національної системи судівництва.



Повертаючись до справи № 800/333/17, маємо зазначити, що Верховний Суд під час розгляду справи взагалі «не помітив», що закон вказує на обов'язкову наявність **сукупності** вказаних у ст. 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» ознак як умову можливої відмови у наданні особі публічної інформації. Один із таких чинників, який обов'язково має бути присутнім, аби інформація визнавалася обмеженою в доступі, є вчинення обмеження в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку. Іншим обов'язковим чинником має бути факт того, що шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. За приписом ст. 77 КАСУ, презумпція доказування в адміністративному процесі покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень. Утім, Вища кваліфікаційна комісія суддів України абсолютно не обтяжувала себе будь-якими доказами наявності загрози від надання інформації запитувачу національній безпеці, територіальній цілісності або громадському порядку та жодним чином не аргументувала факт перевищення шкоди від оприлюднення такої інформації над суспільним інтересом в її отриманні. Відповідач узагалі у процесі і досудовій переписці ніколи не ставив такі складні оціночні питання на розгляд, а словосполучення «трискладовий тест» він жодного разу не використовував, не коментував чи якимось аргументував. Усю роботу щодо обґрунтування неаргументованих заперечень проти позову замість відповідача зробив суд. У такий спосіб судовий орган порушив низку принципів справедливого судочинства, таких як безсторонність, рівність сторін, побудова вердикту виключно на підставі доказів тощо.

До цього слід також додати, що правило про трискладовий тест вимагає не лише зазначення правової підстави для обмеження інформації в доступі (загрозу підтримання авторитету і неупередженості правосуддя), а й аргументовано обґрунтувати і таким чином довести її. Тож навіть згадка суду (повторюю: не відповідача, який про це не виказав жодного слова) про трискладовий тест без чіткого аналізу його практичного застосування

до витребуваної інформації не має значення. З відмови в доступі до публічної інформації повинно вбачатися: 1) якому з перелічених у п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону «Про доступ до публічної інформації» інтересів відповідає обмеження, а також чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу; 2) у чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу; яким є причинно-наслідковий зв'язок між наданням доступу та можливим настанням шкоди; чому ця шкода є істотною; яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу до інформації (п. 2 ч. 2 ст. 6 Закону); 3) чому шкода від надання інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні (п. 3 ч. 2 ст. 6). Відсутність висновку розпорядника інформації щодо наявності хоча б однієї зі згаданих трьох підстав «трискладового тесту» означає, що законних підстав для обмеження доступу до інформації немає, а відмова в доступі до публічної інформації є необґрунтованою. Тому якщо під час розгляду справи в суді буде з'ясовано, що, відмовляючи в задоволенні запиту на інформацію, розпорядник не застосовував «трискладового тесту» або застосовував його лише частково, то це є підставою для визнання такої відмови розпорядника протиправною [5, п. 6.2]. Утім, з матеріалів справи чітко видно, що жодного обґрунтування загрози підтримання авторитету і неупередженості правосуддя внаслідок надання запитуваної інформації про себе в судовому рішенні у справі № 800/333/17 немає. І, передовсім, тому, що його об'єктивно не існує.

Відповідач у справі – Вища кваліфікаційна комісія суддів України – основну увагу у своїх запереченнях проти позову зосередив на тому, що ним було видано внутрішній розпорядчий нормативний документ, за яким запитувана мною інформація була віднесена до категорії службової, а відтак обмежена в доступі. Суд першої інстанції також проаналізував цей аргумент, але дійшов неправильних висновків. За правилом ст. 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», службова інформація визначається такою згідно з переліком відомостей, що становлять службову інформацію, який складається суб'єктом владних

повноважень (ч. 3 ст. 9). Ця ж норма передбачає, що цей перелік має складатися з урахуванням вимог ст. 6 цього Закону, тож обов'язково повинен бути пройдений трискладовий тест. Ця вимога відповідачем відверто проігнорована, що пройшло поза увагою суду. Але, головне, що відповідач, формуючи відповідний перелік, взагалі не взяв до уваги нормативного припису ст. 9 цього Закону, згідно з яким до службової може належати лише така інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробленням напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; а також зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Неважко помітити, що інформація про себе, запитувана позивачем в його інформаційному запиті, не належить до внутрішньовідомчої службової кореспонденції, доповідних записок, рекомендацій, а також до такої, що зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності. Тож віднесення відповідачем запитуваних позивачем відомостей до службової інформації є неправомірним. Отже, акт відповідача – Наказ № 24 Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 5 квітня 2017 р. не є законним і не може застосовуватися адміністративним судом через припису ч. 3 ст. 7 КАСУ як такий, що відверто суперечить акту вищої сили – Закону України «Про доступ до публічної інформації». Вся запитана інформація є відкритою і мала надаватися за інформаційним запитом особи.

**Висновки і пропозиції.** З викладеного можемо дійти певних висновків. Належний і пропорційний розвиток суспільства постійно потребує відповідного отримання, аналізу та поширення достовірної інформації. З часом відбуваються деталізація, диференціація і спеціалізація інформації, яка може становити суспільний інтерес і повинна бути доступна всім членам суспільства без істотних формальних перешкод. Доступ до інформації, яка становить публічний інтерес, є одним з основних інструментів підвищення відкритості влади. Отримання вказаних відомостей істотно впливає на очікуваність і визначеність правового статусу особи, надає їй можливості планувати зміни у своєму особистому житті та житті суспільства. Тож необхідно, щоб у соціумі були встановлені чіткі та зрозумілі правила поведінки в цій сфері.

#### **Список використаної літератури:**

1. Українська Гельсінська спілка з прав людини. Право на доступ до публічної інформації. URL: <https://helsinki.org.ua/pravo-na-dostup-do-publichnoji-informatsiji>.
2. Судова реформа: точки напруги. Аналітичний звіт. Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучерів» спільно із соціологічною службою Центру Разумкова. Київ, 2014. 30 с.
3. Хотинська-Нор О. До питання тлумачення поняття «судова система». *Судова апеляція*. 2014. № 3. С. 6–11.
4. Справа № 800/333/17. Архів Касаційного адміністративного суду Верховного Суду за 2017 рік.
5. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29 вересня 2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16>.

#### **Guyvan P. The realities of the Ukrainian legal system to ensure access to public information in the field of judicial organization**

*The work is devoted to the research of the urgent issue of compliance with European convention requirements regarding the free access of a person to public information in the formation of a system of independent and fair judiciary. Despite the significant changes in the field of implementation of progressive legislation on access to information of public interest, there are significant problems in Ukraine in terms of the practical application of these tools. The article analyzes the problem of lack of transparency in the establishment of national courts. It is established that the relevant state bodies, which are empowered*

*to exercise the delegated powers to form all the branches of the judiciary by competitive selection of persons for the positions of judges, are at the same time the stewards of information related to the exercise of these powers. At the same time, it was found that the exercise of powers to inform the public about certain stages of competitions for judges, as required by law, is being committed with serious violations. The selection of judges was not conducted in a public manner, and the Commission did not fulfill its obligation to state the reasons or motives for specific decisions determined by law. Therefore, such closedness makes it impossible to check the results of the competition, which leads to their unfairness.*

*The example of a particular court case shows significant problems in the exercise of the right to information. In particular, the position of the information managers, upheld by the Supreme Court, is criticized that the authority may not provide the requested information about the competition because it poses a threat to the authority and impartiality of justice. It is proved that, in fact, information on the evaluation of candidates for the posts of judges of the Supreme Court, in fact, does not in any way impair the authority of the judicial system. Conversely, the authority of justice is clearly prejudiced by the facts of concealing serious abuses in the selection process. Therefore, such a step as the disclosure of information about abuse should be taken to clear the power and eliminate such shortcomings in the future.*

*It is concluded that access to information of public interest is one of the main tools for increasing the openness of the authorities. Obtaining such information significantly affects the expectation and certainty of the legal status of a person, gives him the opportunity to plan changes in his personal and social life.*

**Key words:** *openness of power, public information, judicial system.*

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.11>**О. В. Поштаренко**аспірантка кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки  
Університету державної фіскальної служби України

## ПОНЯТТЯ ТА ВЧИНЕННЯ НАСИЛЬСТВА ЩОДО ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ ЯК ОБ'ЄКТИВНА СТОРОНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

Стаття присвячена дослідженню насильства як соціального і правового явища, яке щоденно завдає шкоди найціннішим соціальним цінностям людини – людській гідності та честі, свободі, недоторканності та здоров'ю, а інколи й найважливішому за своєю суттю – праву людини на життя. Насильство, зокрема його різновид – домашнє насильство, визнається Кодексом України про адміністративні правопорушення як правопорушення.

Об'єктивна сторона домашнього насильства як адміністративного правопорушення виражається такими ознаками.

1. Умисне вчинені діяння – особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків.

2. Вчинення діяння, яке характеризується як активною поведінкою людини (наприклад, застосування насильства, що не спричинило тілесних ушкоджень, погрози, образи чи переслідування, позбавлення житла, їжі, одягу, іншого майна або коштів, на які потерпілий має передбачене законом право, тощо), так і пасивною – невчинення дій, які вона зобов'язана була вчинити (наприклад, невиконання термінового заборонного припису особою, щодо якої він винесений, або неповідомлення уповноваженим підрозділам органів Національної поліції України про місце свого тимчасового перебування в разі його винесення). Здебільшого для вчинення домашнього насильства характерним є їх вчинення у формі протиправної дії, рідше – у формі бездіяльності.

3. Настання шкідливих наслідків – унаслідок чого могла бути чи була завдана шкода фізичному або психічному здоров'ю потерпілого. Це кваліфікуюча ознака цього правопорушення.

4. Причинний зв'язок між протиправним діянням і шкідливими наслідками.

Ці ознаки потрібно встановлювати у справах про домашнє насильство як адміністративне правопорушення.

Вважаємо, що законодавча дефініція повинна відображати суттєві ознаки поняття, давати вичерпне тлумачення, оскільки чіткі, однозначні та зрозумілі формулювання закону будуть сприяти ефективному його застосуванню. Тому ми вважаємо за необхідне доповнити визначення домашнього насильства та його форм у ст. 173<sup>-2</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення такою суттєвою, загальною для всіх проявів протиправного насильства щодо фізичної особи, ознакою, як вчинення цього діяння проти волі постраждалого (постраждалої).

**Ключові слова:** насильство в суспільстві, насильство як об'єктивна сторона адміністративного правопорушення, об'єктивна сторона домашнього насильства.

**Постановка проблеми.** Факти вчинення насильства в суспільстві – одна з найбільш глобальних проблем сучасного світу, була і залишається невіддільним проявом розвитку будь-якого суспільства, частиною його життя. Насильство, як

явище, щоденно завдає шкоди найціннішим соціальним цінностям людини – людській гідності та честі, свободі, недоторканності та здоров'ю, а інколи й найважливішому за своєю суттю – праву людини на життя. Насильство завжди пов'язано з обмеженням свободи людини, примусом її до якоїсь небажаної поведінки, негативно



впливаючи при цьому на її біологічне життя чи психічне здоров'я.

Особливість будь-якого виду насильства полягає в тому, що це явище характеризується високим рівнем латентності як в Україні, так і в інших країнах світу. Державні інституції не в змозі точно вести облік фактів вчинення насильства, оскільки до статистики потрапляє лише частина випадків, окремі факти насильства з багатьох причин не реєструється компетентними органами. Крім того, багато з тих, хто знає про насильство, вважає за краще не інформувати про такі випадки правоохоронні органи. Саме тому виявлення, фіксація і припинення проявів насильства виявляються малоефективними, і справжні масштаби цього ганебного суспільного явища, яке у нашій країні набирає обертів, оцінити надзвичайно важко.

Однак, незважаючи на відсутність реальних і точних даних про масштаби цього явища, незважаючи на те, що насильство має глибоке коріння в історичному розвитку людства, у самій онтології людини, суспільство не повинне ставитися до насильства щодо фізичної особи як до неминучої частини свого існування, оскільки воно може створювати умови і часто передують вчиненню злочинів проти безпеки, здоров'я і життя людини, що в загалом деструктивно впливає на забезпечення стабільності суспільства. Саме тому ефективна боротьба з насильством вимагає вивчення поняття цього феномена, його соціальної природи і правової регламентації заходів протидії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Поняттю «насильство», його різним видам і формам, правовій природі, розробленню заходів для забезпечення прав кожного громадянина на безпеку життя, волі і охорону гідності, заходів для запобігання насильству в суспільстві приділяється значна увага філософів, психологів, соціологів, медиків, представників юридичної науки. Ті чи інші аспекти поняття «насильство» досліджували вчені-соціологи та філософи, а саме: Н.М. Бойченко, Є.М. Бабосов, Й. Галтунг, А.А. Гусейнов, Є. Петров та багато інших.

З юридичної сторони проблеми насильства і відповідальності за його скоєння вивчали вітчизняні вчені-юристи: В.Б. Авер'янов, А.Б. Блага, І.П. Голосні-

ченко, О.Д. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Л.В. Левицька, Г.М.Самілик та багато інших.

Однак і сьогодні з метою протистояння насильству продовжуються активні дискусії щодо поняття насильства, правової природи насильницьких правопорушень, що свідчить про актуальність і необхідність подальшого розроблення цієї теми.

**Метою статті** є дослідження поняття насильства взагалі як суспільного феномена і як об'єктивної сторони адміністративного правопорушення та спроба дати їм власне системне визначення.

**Виклад основного матеріалу.** Розпочнемо безпосередньо з вивчення поняття «насильство», яке характеризує це багатостороннє суспільне явище і залежно від предмета дослідження вивчають представники різних наук. У сучасній науці є безліч соціально-філософських, антропологічних, психологічних та інших теорій, які приписують насильству вирішальну роль в історії та міжлюдських стосунках [1, с. 407]. Це пов'язано, передусім, з тим, що проблема насильства торкається і впливає на різноманітні сфери суспільних відносин.

Слово «насильство» за своїм походженням є загальнослов'янським і належить до найдавнішого фонду слов'янської лексики – культурного надбання слов'ян чи окремих слов'янських народів, його основне значення – утиск, примушування, застосування сили [2, с. 286]. Насильство виступає крайньою і найбільш жорсткою формою примусу і притаманне будь-якому суспільству [3, с. 104–107].

Філософська наука розрізняє щонайменше три основних напрями дослідження природи насильства: антропологічний, соціальний та етичний. Антропологічний підхід до розкриття природи насильства стверджує про те, що насильство має власне людську природу як цілеспрямовану і послідовну експансію та зумисний і організований прояв агресії. Соціальна філософія розрізняє, передусім, легітимне та нелегітимне застосування сили. Легітимним є насильство щодо порушників норм соціальних інститутів (наприклад, у сім'ї, державі), якщо таке насильство захищає соціальні інститути і його визнають усі члени суспільства. Етичний аспект дослідження насильства

передбачає категоризацію проблеми в термінах добра і зла: насильство є злом, на відміну від примусу, який може бути виправданим, легітимованим, але завжди з позицій сприяння розвитку суспільства та індивіда. Етика стверджує про категоричну неприпустимість зла. Те насильство, яке ми можемо охарактеризувати як зло, не може мати жодного виправдання, але не всяке насильство є злом, наприклад дії лікаря із застосуванням елементів насильства, але з добрими намірами [4, с. 17–21].

Учений-філософ А.А. Гусейнов стверджує, що під час визначення поняття «насильство» є два підходи – абсолютистський і прагматичний. Відповідно до першого, поняття «насилля» несе чітко виражене негативне навантаження, вживається в широкому значенні, яке включає в себе всі форми фізичного психологічного, економічного тиску, ототожнюється із злом узагалі. Прагматичний підхід орієнтується на ціннісно нейтральне і об'єктивне визначення «насильство» і ототожнює його з фізичним і економічним збитком, який люди завдають один одному. Насильством вважається вбивство, пограбування тощо.

А.А. Гусейнов розглядає насильство як різновид владно-вольових відносин між людьми, як один із способів панування, владу однієї людини над іншою, не взагалі примус та шкоду життю і власності, а такий примус і таку шкоду, які здійснюються всупереч волі того чи тих, проти яких вони спрямовані. Насильство є узурпацією волі, посяганням на свободу людської незалежності. Таке розуміння насилля набуває конкретного змісту як певна форма суспільних відносин і дає змогу відрізнити, з одного боку, від інстинктивних природних властивостей людини: агресивності, войовничості тощо, а з іншого боку – від інших форм примусу в суспільстві, наприклад патерналістського і правового [5, с. 35–36].

У соціологічній науці, яка розглядає насильство як соціальний феномен, визначальною є енциклопедична дефініція білоруського вченого Є.М. Бабосова, який наголошує, що насильство певним чином вбудовано в систему суспільства як системний механізм і проявляється в «застосуванні сили або в погрозі силою з боку соціальних суб'єктів (особи, групи, спільноти, органі-

зації, інституту, партії, держави) з метою примушення людей до певної поведінки, надбання або збереження економічного чи політичного панування, завоювання певних прав, пільг або територій» [6, с. 218–219].

Видатний норвезький учений-соціолог, практик, професор у сфері дослідження проблем миру і насильства, Йоган Галтунг, визначав насильство як будь-які обмеження для самореалізації людини, які можна усунути, і виокремлював три його форми: пряме, структурне і культурне насильство.

Пряме насильство – це діяння одних людей щодо інших, що спричиняють безпосередній збиток людям або їхній власності. Пряме насильство проявляється в тілесних ушкодженнях, затриманнях, санкціях, ставленні до людей як до громадян другого сорту тощо.

Структурне насильство, на відміну від прямого, впливає опосередковано – через соціальні структури. Це така форма насильства, коли певна соціальна структура або соціальний інститут стає перешкодою на шляху до задоволення базових потреб інших соціальних груп або індивідів.

Під культурним насильством Й. Галтунг пропонував розглядати ті аспекти культури, які можуть бути використані для виправдання і легітимізації прямого і структурного насильства [7, с. 67].

Керівний і координуючий орган у міжнародній роботі з охорони здоров'я Всесвітня організація охорони здоров'я визначає насильство так: «Навмисне застосування фізичної сили або влади, дійсне або у вигляді загрози, спрямоване проти себе, проти іншої особи, групи осіб або громади, результатом якого є (або є високий ступінь ймовірності цього) тілесні ушкодження, смерть, психологічна травма, відхилення в розвитку або різного роду збиток» [8, с. 5].

У цьому визначенні підкреслюється навмисність і фактичне вчинення акту насильства незалежно від його результату.

Навмисність насильства є одним із найбільш складніших аспектів цього поняття. Тут потрібно звернути увагу на те, що намір застосувати силу не обов'язково означає, що є намір завдати шкоди. В реальному житті між задуманою дією і задуманим наслідком його є велика різниця. Людина може навмисно зробити якийсь акт, який

з об'єктивних обставин буде розглядатися як небезпечний і може завдати шкоди здоров'ю, хоча ця людина не вважає його таким. Наприклад, насильством не можуть бути ненавмисні нещасні випадки, наприклад тілесні ушкодження внаслідок дорожньо-транспортних пригод тощо.

Вживання у визначенні слів «використання влади» розширює розуміння природи насильницького акту, включаючи до нього дії, джерелом яких є влада над людиною, тобто погрози і залякування. «Використання влади», крім того, означає ненадання допомоги або нехтування, відсутність турботи, що теж належить до числа насильницьких актів. Отже, вираз «використання фізичної сили або влади» слід розуміти як будь-які види жорстокого поводження (фізичного чи психологічного), відсутність турботи тощо [8, с. 5].

Юридична наука визначає насильство в загальному розумінні як умисний фізичний чи психічний вплив однієї особи на іншу проти її волі, що спричиняє цій особі фізичну, моральну, майнову шкоду або містить загрозу заподіяння зазначеної шкоди зі злочинною метою. Такий вплив на особу здійснюється вчиненням певних умисних діянь [9, с. 501].

Учений-юрист А.Б. Блага виокремлює такі основні ознаки насильства: а) насильство – це акт поведінки (а не мотив або емоції) у вигляді діяння; б) протиправність як ознака насильства означає, що воно порушує права чи свободи людини; в) умисний характер діяння (діяння, вчинене з необережності, не можна вважати насильницьким; г) вчиняється з використанням силової переваги (застосовуються до осіб, які мають меншу здатність до захисту); г) спричиняє біль (фізичного або психологічного характеру); д) потерпіла особа вважає цю поведінку жорстокою і несправедливою; е) здійснюється шляхом нав'язування своєї волі всупереч або поза волею потерпілого [10, с. 290].

Нормативно-правові акти українського законодавства досить часто використовують термін «насильство», але по-різному його трактують. Безперечно, це зумовлено тим, що на визначення тієї чи іншої форми насильства накладає свій відбиток сфера суспільних відносин, які регулюються тим

чи іншим нормативно-правовим актом. Учені також зазначають про відсутність одиниць для вимірювання насильства: те, що в одних випадках вважається негативним і антисоціальним – насильством у прямому розумінні цього слова, в інших – таким не вважається. Тобто поняття «насильство» належить до категорії оціночних понять [10, с. 290].

Розглянемо, як визначає насильство, зокрема його різновид – домашнє насильство, адміністративне право, оскільки окремі форми насильства, які становлять загрозу для людини, визнаються Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) як правопорушення. Одним зі складників будь-якого адміністративного правопорушення, відсутність якої виключає його склад, є об'єктивна сторона – дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність (ч. 1 ст. 9 КУпАП). Це зовнішній прояв адміністративного правопорушення, сукупність зовнішніх ознак, які характеризують проступок.

Основні ознаки об'єктивної сторони правопорушення:

1) наявність протиправного діяння (дії чи бездіяльності), де дія є активною поведінкою особи, яка усвідомлює свої вчинки і здатна керувати ними, а бездіяльність – пасивною поведінкою особи, що виражається в невиконанні тих дій, які вона мала й могла здійснити в конкретній ситуації;

2) результат діяння, його суспільно небезпечні або шкідливі наслідки;

3) причинно-наслідковий зв'язок між діянням і шкідливим результатом [11, с. 294].

Отже, окремі форми насильства характеризують об'єктивну сторону насильницьких правопорушень.

Ст. 173<sup>2</sup> КУпАП визначає домашнє насильство, насильство за ознакою статі як умисне вчинення будь-яких діянь (дій або бездіяльності) фізичного, психологічного чи економічного характеру (застосування насильства, що не спричинило тілесних ушкоджень, погрози, образи чи переслідування, позбавлення житла, їжі, одягу, іншого майна або коштів, на які потерпілий має передбачене законом право, тощо), внаслідок чого могла

бути чи була завдана шкода фізичному або психічному здоров'ю потерпілого, а так само невиконання термінового заборонного припису особою, щодо якої він винесений, або неповідомлення уповноваженим підрозділам органів Національної поліції України про місце свого тимчасового перебування в разі його винесення [12].

Насильство в сім'ї – це навмисне діяння одного з членів сім'ї щодо іншого, яке порушує права і свободи члена сім'ї як людини і громадянина та завдає шкоди або містить загрозу її завдання фізичному, психологічному стану.

Спираючись на теорію насильства Йогана Галтунга, можна зробити висновок, що це пряме насильство, яке має характер події і виражається у діянні, яке ускладнює задоволення основних потреб людини – у виживанні, благополуччі, ідентичності і свободі. До таких дій належать тілесні ушкодження, блокада, санкції, злидні, нав'язування стандартів іншої культури, незаконні репресії, затримання, вигнання тощо.

Як ми бачимо, об'єктивна сторона домашнього насильства як адміністративного правопорушення виражається такими ознаками:

1. Умисне вчинені діяння. Ст. 10 КУпАП встановлює, що адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків.

2. Вчинення діяння, яке характеризується як активною поведінкою людини (наприклад, застосування насильства, що не спричинило тілесних ушкоджень, погрози, образи чи переслідування, позбавлення житла, їжі, одягу, іншого майна або коштів, на які потерпілий має передбачене законом право, тощо), так і пасивною – невчинення дій, які вона зобов'язана була вчинити (наприклад, невиконання термінового заборонного припису особою, щодо якої він винесений, або неповідомлення уповноваженим підрозділам органів Національної поліції України про місце свого тимчасового перебування в разі його винесення). Здебільшого для вчинення домашнього насильства характерним є їх

вчинення у формі протиправної дії, рідше – у формі бездіяльності [13, с. 469].

Відмінність фізичного насилля від психологічного полягає в тому, що фізичне насильство обмежує зовнішню свободу поведінки людини, а психологічне впливає негативно на психіку і здатне спричинити психічну травму або придушити чи обмежити свободу її волевиявлення [14, с. 44].

3. Настання шкідливих наслідків, унаслідок чого могла бути чи була завдана шкода фізичному або психічному здоров'ю потерпілого. Це кваліфікуюча ознака цього правопорушення.

4. Причинний зв'язок між протиправним діянням і шкідливими наслідками.

Ці ознаки потрібно встановлювати у справах про домашнє насильство як адміністративне правопорушення.

**Висновки і пропозиції.** На підставі узагальнення розглянутих положень можна визначити насильство щодо фізичної особи як суспільне явище в широкому розумінні – це цілеспрямоване, протиправне, умисне застосування соціальними суб'єктами сили або погроза її застосування з метою обмеження природних прав особистості або її законних прав і свобод, примушення її до певної поведінки, завдання або загроза завдання фізичної, моральної або матеріальної шкоди людині всупереч її волі.

Законодавча дефініція повинна відображати суттєві ознаки поняття, давати вичерпне тлумачення, оскільки чіткі, однозначні та зрозумілі формулювання закону будуть сприяти ефективному його застосуванню. Тому ми вважаємо за необхідне доповнити визначення домашнього насильства та його форм у ст. 173<sup>2</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення такою суттєвою, загальною для всіх проявів протиправного насильства щодо фізичної особи, ознакою, як вчинення цього діяння проти волі постраждалого (постраждалої).

#### **Список використаної літератури:**

1. Петров Є. Насильства теорії. Філософський енциклопедичний словник / за заг. ред. В.І. Шинкарука та ін. Київ, 2002. 742 с.
2. Блага А. Насильство як правова категорія. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 285–292.



3. Тимошенко В. Примус як мотив поведінки. *Право України*. 2007. № 6. С. 104–107.
4. Бойченко Н. Філософське розуміння природи насильства. *Антропологічні виміри філософських досліджень*. 2017. Вип. 12. С. 16–26.
5. Гусейнов А. Поняття насилія и ненасилія. *Вопросы философии*. 1994. № 6. С. 35–36.
6. Социологическая энциклопедия / под общ. ред. А.Н. Данилова. Минск, 2003. 384 с.
7. Galtung J. The true worlds: transnational perspective. New York : The free press, 1980. 67 p.
8. Насилие и его влияние на здоровье. Доклад о ситуации в мире. / под ред. Этьенна Г. Круга и др. / пер. с англ. Москва, 2003. 376 с.
9. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ, 2007. 992 с.
10. Блага А. Насильство як правова категорія. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ* : зб. наук. пр. 2013. № 3. С. 285–290.
11. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон, 2018. 446 с.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073 (в ред. від 25.09.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 09.10.2019).
13. Адміністративна відповідальність : курс лекцій / за ред. О.В. Кузьменко. Київ, 2016. 568 с.
14. Левицька Л., Самілик Г. Кримінологічні проблеми запобігання насильницьких злочинів щодо неповнолітніх : монографія. Ірпінь : Національна академія ДПС України, 2006. 182 с.

### **Poshtarenko O. Concepts of violence and violence in view of the natural as an objective party of administrative offense**

*The article is devoted to the study of violence as a social and legal phenomenon, which daily harms the most valuable social values of human beings – human dignity and honor, freedom, integrity and health, and sometimes the most important human right to life. Violence, in particular its form – domestic violence, is recognized by the Code of Administrative Offenses as an offense.*

*The objective aspect of domestic violence as an administrative offense is the following:*

1. *Deliberate act – the person who committed it, was aware of the unlawful nature of its act or omission, anticipated its harmful effects and desired or knowingly tolerated the consequences.*

2. *Committing an act characterized as an active conduct of a person (for example, the use of violence that did not cause bodily injury, threat, insult or harassment, deprivation of housing, food, clothing, other property or assets to which the victim is entitled by law, etc.) and passive – failure to act which she was obliged to take (for example, failure to comply with an urgent restraining order by the person against whom it was issued, or failure to notify the authorized units of the National Police of Ukraine about the place his temporary stay in case of his passing). For the vast majority of cases of domestic violence, their character is committed in the form of unlawful acts, rarely in the form of inaction.*

3. *Adverse effects – as a result of which the victim's physical or mental health may or may not have been harmed. This is a qualifying feature of this offense.*

4. *The causal link between the wrongdoing and the harmful effects.*

*These features should be established in domestic violence cases as an administrative offense.*

*We believe that the legislative definition should reflect the essential features of the concept, give a comprehensive interpretation, since clear, unambiguous and understandable wording of the law will facilitate its effective application. Therefore, we consider it necessary to supplement the definition of domestic violence and its forms in Art. 173-2 of the Code of Administrative Offenses of such essential nature, common to all manifestations of unlawful violence against an individual, is a sign of committing this act against the will of the victim (s).*

**Key words:** *violence in society, violence as an objective side of an administrative offense, objective side of domestic violence.*

УДК 351.72:336.221

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.12>**О. О. Семчик**

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,  
старший науковий співробітник  
відділу проблем державного управління та адміністративного права  
Інституту держави і права імені В. М. Корецького  
Національної академії наук України

## АДМІНІСТРУВАННІ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ ЗА ПРИНЦИПОМ УРЯДУВАННЯ НА ОСНОВІ ДАНИХ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена висвітленню питань удосконалення нормативно-правового забезпечення застосування принципу урядування на основі даних у сфері податкового адміністрування. Проаналізовано нормативні акти, які концептуалізують розвиток електронного урядування в Україні у сфері податкових відносин. Зроблено висновок про необхідність оновлення та уточнення положень діючих нормативно-правових актів у цій сфері з огляду на те, що більшість чинних програмних документів темпорально завершують свою дію. Зосереджено увагу на необхідності узгодження актів, що регулюють діяльність органів, які забезпечують адміністрування податків і зборів між собою. Запропоновано нормативно закріпити принцип урядування на основі даних та створити правове підґрунтя для його реалізації шляхом формулювання норм на рівні галузевого законодавства, які визначатимуть відповідні механізми використання інформаційно-комунікаційних технологій у процесі податкового адміністрування. Досліджено повноваження контролюючих органів у сфері застосування цифрових технологій у процесі адміністрування податків. Запропоновано уточнити їх перелік шляхом розширення компетенції таких органів щодо аналізу даних, зокрема їх опрацювання, валідації, обміну, розповсюдження, захисту, оцінки для ухвалення стратегічно важливих управлінських рішень. Охарактеризовано іноземний досвід застосування принципу урядування на основі даних, який засвідчує, що застосування принципу управління на основі даних у податковому адмініструванні дозволяє оцінювати ефективність та результативність управлінських рішень; прогнозувати потенційні сценарії щодо податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів; здійснювати обробку та аналіз даних у режимі реального часу; знизити кількість помилок як з боку платників, так і з боку податкових органів. Оскільки в Україні на сучасному етапі зроблено перші кроки для використання цифрових технологій у цій сфері шляхом втілення принципів доступності та відкритості державних даних, постає потреба у реалізації саме принципу урядування на основі даних шляхом здійснення «розумного» аналізу цих даних з метою ухвалення управлінських рішень з урахуванням результатів оцінки та валідації наявної інформації щодо обов'язкових платежів та дій платників податків.

**Ключові слова:** податкове адміністрування, управління даними, електронне урядування, інтероперабельність інформаційних ресурсів, аналіз даних, е-розвиток.

**Постановка проблеми.** Перед Україною як державою, що інтегрується у європейське співтовариство, постають нові завдання та виклики, які стосуються усіх сфер суспільних відносин. Не є винятком і сфера здійснення публічної фінансової діяльності у сфері оподаткування. Оскільки із розвитком новітніх технологій виникають нові можливості для ознайомлення із значними масивами інформації

та здійснення їх аналізу і, відповідно, усунення багатьох питань бюрократичного характеру, в Україні все більше актуалізуються питання спрощення податкових процедур та трансформації процесів адміністрування податків і зборів у напрямку збільшення частки сервісних функцій контролюючих органів. Кризові економічні процеси, які спостерігаються в Україні у зв'язку із складними проблемами політичного характеру, також зумовлюють потребу держави у належному акумулю-

ванні фінансових ресурсів, у тому числі за рахунок вдосконалення правових механізмів адміністрування податків і зборів. Тому саме ефективний процес адміністрування податків і зборів дозволяє забезпечити належний захист прав платників податків на усіх його стадіях.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми адміністрування податків і зборів викликають жвавий науковий інтерес як у представників науки фінансового права, так і у фахівців у сфері державного управління та економістів. Враховуючи те, що податки слугують основним джерелом наповнення бюджетних фондів коштів, вкрай важливе значення має формування системи адміністрування, яка забезпечить належну ефективність у вирішенні цього завдання. Різним аспектам діяльності органів влади у сфері адміністрування податків і зборів присвячено праці відомих учених у галузі фінансового права – М.П. Кучерявенка, Л.М. Кас'яненко, Н.Ю. Пришви, І.Є. Криницького, О.В. Покатаєвої, крім того, останніми роками захищено ряд наукових дисертацій, присвячених цьому правовому явищу (О.М. Мінаєва, М.М. Чинчин, І.В. Ясько, М.Ю. Медведєв, А.О. Беспалова та інші).

Незважаючи на значний науковий доробок у цій сфері, сьогодні і досі не вирішеними залишаються питання відповідності такої системи потребам соціально-економічного розвитку Української держави на сучасному етапі, з'являються нові виклики практичного спрямування, які потребують розробки підходів до удосконалення нормативно-правового забезпечення досліджуваного правового явища. Найменш дослідженим питанням є застосування принципу урядування на основі даних у сфері податкового адміністрування. Також актуалізація цієї проблематики зумовлена стратегічним вектором розвитку в Україні концепції «Цифрової держави», очікуваним результатом втілення якої у сфері податкового адміністрування є у тому числі відмова від використання паперового документообігу, спрощення процедур у адмініструванні податків і зборів, взаємодія платників податків та контролюючих органів через електронні сервіси, електронний

формат прийняття та підтвердження документів тощо.

**Мета статті.** Сьогодні доцільно проаналізувати, які кроки у правовій площині вже зроблено, а які ще потрібно зробити для запровадження цього принципу у процес адміністрування податків і зборів. Позитивні надбання іноземного досвіду впровадження цього принципу надають можливість поглянути у перспективі удосконалення процесу податкового адміністрування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні сьогодні зроблено перші кроки до використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій шляхом ухвалення низки нормативно-правових актів стратегічного та концептуального характеру. Зокрема, нормативно-правовими актами Уряду № 649-р від 20 вересня 2017 р. та № 56 від 30 січня 2019 р. [1; 8] окреслено вихідні засади реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку. До основоположних принципів такої політики віднесено усі принципи, що закладено у нормативно-правові акти ЄС з цього питання [11], зокрема, відкритості, прозорості; багаторазовості використання, технологічної нейтральності і портативності даних, пріоритетності електронної форми даних, орієнтованості на громадян, інклюзивності, доступності та залучення громадян, безпечності та конфіденційності, багатомовності, підтримки прийняття рішень, адміністративного спрощення, збереження інформації, оцінювання ефективності та результативності. Оскільки сфера цифрового розвитку є загальноохоплюючою, то вона поширюється на суспільні відносин різних видів (публічного управління, діяльності суб'єктів господарювання, фінансових, цивільних тощо). І, відповідно, призначенням галузевого законодавства є створення механізмів для належної реалізації наведених принципів. Таким чином, основна увага під час визначення стратегічних засад публічного управління на сучасному етапі приділена саме накопиченню та оприлюдненню у діяльності органів влади інформаційно-комунікаційних технологій через доступність та відкритість даних. Органи

Державної фіскальної служби України на порталі відкритих даних розміщують на початок 2020 року 72 набори даних. Позитивним надбанням фіскальних органів у цьому напрямі є найвищий серед органів державної влади показник виконання вимог щодо відкриття даних на єдиному державному інформаційному веб-ресурсі урядових даних.

Однак одного лише агрегування розрізаних даних та забезпечення їх публічності за рахунок оприлюднення на відповідних онлайн ресурсах недостатньо для ефективного використання цих даних у процесі управлінської діяльності фіскальних органів. Це пов'язано із тим, що дані, які використовуються контролюючими органами, характеризуються різним рівнем структурованості, надходять із різних реєстрів, у різному вигляді, без можливості співвіднесення між собою, є різними за якісним критерієм оцінки тощо. А норми, що врегульовують діяльність органів державної влади у цій сфері, зосереджені у нормативно-правових актах різного галузевого спрямування.

Вихідним завданням подальшої цифровізації діяльності податкових органів є застосування принципу урядування на основі даних у податковій сфері через визначення управління даними одним із пріоритетних завдань державної політики. Управління даними (*data governance (management)*) є сукупністю процесів, які визначають права та обов'язки суб'єктів прийняття рішень з урахуванням цілей організації з метою забезпечення використання даних як організаційного активу [9]. Своєю чергою сутність урядування на основі даних (*data-driven governance*) у іноземних джерелах [14] та працях, присвячених питанням е-розвитку [3], розглядається через такі ключові елементи: належний аналіз акумульованих даних; дані для оцінки є релевантними, належної якості та достатньої кількості; мета – прийняття стратегічно важливих рішень. У більш широкому розумінні урядування на основі даних є процесом одночасно екстенсивного та інтенсивного використання даних в усіх сферах життєдіяльності суспільства з метою визначення та досягнення ключових цілей його роз-

витку. Тобто дані розуміються як актив, що має ціннісний складник для підвищення якості управлінських рішень задля забезпечення своєчасного та повного надходження коштів до публічних фондів. Принцип урядування на основі даних має забезпечити підвищення ефективності прийнятих рішень, дієвий контроль за їх виконанням та прозорість процесу адміністрування податків і рішень контролюючих органів, формування позитивного іміджу податкових органів.

Першочергове питання щодо удосконалення правового регулювання діяльності контролюючих органів у контексті запровадження принципу урядування на основі даних пов'язано із необхідністю оновлення нормативних актів, що концептуалізують розвиток електронного урядування в Україні. Так, затверджені у 2017–2018 роках Концепція розвитку електронного урядування в Україні [8] та План заходів, спрямований на її реалізацію [6], у своєму підґрунті спираються на положення Стратегії сталого розвитку «Україна–2020». Таким чином, усі наведені документи темпорально охоплюють період до 2020 року.

Зважаючи на накопичений досвід оприлюднення наборів відкритих даних, виявлення проблем, пов'язаних із їхньою несумісністю, потребою у більш глибокому аналізі таких даних, виникає потреба у подальшому унормуванні окреслених питань як на рівні актів стратегічного характеру, так і в актах, що забезпечать реалізацію відповідних концепцій і стратегій. Так, зазначеними документами серед заходів впровадження електронного урядування було закріплено: створення порталу електронного урядування для забезпечення прийняття управлінських рішень та спільної роботи державних органів; розробку плану заходів щодо розвитку інтероперабельності державних електронних інформаційних ресурсів; розроблення та реалізацію плану комплексного впровадження механізмів електронного урядування. Таким чином, план заходів передбачає розробку інших планів заходів, що не створює належного підґрунтя для застосування принципу урядування на основі даних. Крім того, аналіз положень



зазначеного Плану заходів засвідчує, що у переліку органів державної влади, для яких такі заходи розроблялись, відсутні органи Державної податкової служби та Державної митної служби.

Діяльність державних фіскальних органів у контексті застосування досліджуваного принципу також потребує подальшого удосконалення з точки зору його правового закріплення. Це зумовлено специфікою публічних правовідносин за участю суб'єктів владних повноважень, яка полягає у наявності чітко визначеного конституційного принципу встановлення виключних меж, у яких має право діяти такий суб'єкт. Так, ст.19 Конституції України закріплює норму, відповідно до якої «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.» Аналогічна норма відтворена також і у нормативно-правових актах, які визначають правові основи діяльності центральних органів виконавчої влади.

Правовий статус органів, які забезпечують адміністрування податків і зборів в Україні, визначається нормами спеціального законодавства [4; 5; 7]. Останніми роками засади функціонування контролюючих податкових органів зазнавали неодноразових змін, змінювалися підходи до підвідомчості та розподілу функцій податкових та митних органів, вирішувалось питання про створення окремого інституційного забезпечення діяльності, пов'язаної із фінансовими розслідуваннями. Це призвело до створення численної низки нормативно-правових актів, які мають закріплювати сукупність повноважень відповідних органів. Таким чином, чинні на сьогодні Положення про Державну фіскальну службу та Державну податкову службу України та Державну митну службу дублюють одне одного у питаннях адміністрування податків і зборів. І разом із тим не втілюють повною мірою урядову концепцію електронного врядування.

Зокрема, нормативно закріплено такі повноваження у сфері застосування цифрових технологій у процесі адміністрування податків: забезпечення розвитку,

впровадження та технічного супроводження інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій, автоматизація процедур, організація впровадження електронних сервісів для суб'єктів господарювання, забезпечення функціонування електронного кабінету; організація збору податкової інформації та внесення її до інформаційних баз даних, зокрема, забезпечення оприлюднення відповідних наборів даних; надання консультацій платникам податків щодо користування інформаційно-телекомунікаційними системами під час сплати податків, зборів; взаємодія та здійснення обміну інформацією з органами державної влади та отримання інформації, документів і матеріалів від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, зокрема від органів, які забезпечують ведення відповідних державних реєстрів (кадастрів); здійснення сервісного обслуговування платників податків; участь у наданні електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; забезпечення взаємодії інформаційних систем Державної податкової служби України та Державної митної служби України в режимі реального часу в установленому порядку.

Отже, нова редакція Положення, що унормовує діяльність податкових органів, певною мірою окреслила низку повноважень, пов'язаних із автоматизацією процесів податкового адміністрування та забезпечення збору і оприлюднення законодавчо визначених наборів даних. Водночас аналітична обробка даних знайшла своє відображення лише у форматі участі у проведенні аналізу надходжень податків, зборів, платежів, вивченні впливу макроекономічних показників і змін законодавства на надходження податків, зборів, платежів, розробленні пропозицій щодо збільшення їх обсягу та зменшення втрат бюджету. Однак це положення видається декларативним з огляду на незрозумілість форм такої участі, кола суб'єктів, які також беруть участь у цьому процесі, а також інструменти (електронні програми, формули тощо), які використовуються для проведення аналітичної обробки.

Водночас контролюючі органи виступають у цьому процесі не тільки розпорядниками акумульованих даних, але також їх користувачами та надавачами послуг, діяльність яких втілюється у опрацюванні, валідації, обміні, розповсюдженні, захисті, оцінці та аналізі цих даних. Така потреба зумовлена високими темпами діджиталізації суспільних відносин та розробкою і впровадженням у європейських країнах на цьому фоні концепції даних на активу.

Першим кроком на цьому шляху стало забезпечення функціонування Електронного кабінету платника податків та виконання контролюючими органами обов'язків щодо здійснення щоденної обробки даних й інформації електронного кабінету. Показовим у розвитку цього інструменту через застосування принципу урядування на основі даних є приклад Греції, яка розробила веб-портал (AADE), що уможлиблює автоматичний доступ до первинних документів, агрегує усю податкову інформацію щодо платника податків, надає доступ до реєстру фінансових зобов'язань та інших електронних сервісів для громадян та бізнесу, які мають на меті забезпечення належного рівня сервісного обслуговування платників податків, реалізацію принципу справедливості та транспарентності [10, с. 6]. Греція, реалізуючи заходи із реформування фінансової системи, створила законодавче підґрунтя для забезпечення взаємопов'язаності даних між собою із різних реєстрів, ухвалила Національну програму спрощення процедур, запровадила використання інформаційної системи управління фінансами центральних органів державної влади, інформаційної системи моніторингу та аналізу фінансових даних інших публічних органів, із 2020 року створює систему доступних податкових даних у цифровому вигляді для усіх органів публічного управління [2].

Такий підхід забезпечує втілення засадничого принципу цифрових трансформацій – адміністративного спрощення, що передбачає забезпечення прискорення та спрощення адміністративних процесів шляхом їх цифрового розвитку.

Адміністрування податків і зборів з метою забезпечення своєчасності

та повноти надходжень обов'язкових платежів до публічних фондів належить до основних функцій фіскальних органів. І в умовах сьогодення ефективність виконання цієї функції залежить від використання потенціалу інформаційно-телекомунікаційних і цифрових технологій у діяльності таких органів. Встановлення закономірностей поведінки платників податків, оцінка підходів до вибору правового режиму оподаткування, ризиків невиконання платниками свого податкового обов'язку перебуває у площині застосування зазначених інструментів для якісного аналізу наявних даних та ухвалення відповідних рішень.

Позитивний досвід Південної Кореї [12] у використанні практик управління даними у податковій сфері підтверджує практичну значимість впровадження принципу урядування на основі даних у процес адміністрування податків і зборів. Так, під час оцінки кореляції даних щодо кількості імпортованих товарів та обсягу сплачених обов'язкових платежів були виявлені, що за зростання першого показника другий залишався незмінним. Податкові органи застосували принцип урядування на основі даних для виявлення нелегально імпортованих товарів і запровадили оцінку цих даних за 60 ризик-орієнтованими показниками, що дозволило на 20% збільшити показник виявлених нелегально імпортованих товарів.

Іноземна практика застосування принципу управління на основі даних контролюючими органами засвідчує впровадження та нормативне закріплення електронних інструментів звітності, інформаційних аналітичних систем, інструментів візуалізації статистики, аналізу даних, сценаріїв розвитку з метою виявлення і розв'язання ключових проблем, які виникають у процесі адміністрування податків із зборів. Все більшого поширення застосування новітніх технологій набуває у зв'язку із впровадженням плану BEPS, оскільки саме збір, обробка та «розумний» аналіз даних дозволяє забезпечити належний рівень транспарентності, знизити рівень ухилення від сплати податків та розбудувати основу для взаємодії податкових органів різних країн. Так, ОЕСР вико-

ристовує стратегію управління даними з метою створення необхідних умов для боротьби з ухиленням від оподаткування, що базується на віднаходженні прогалин і невідповідностей у податкових законах різних держав. Такий підхід до вирішення питання розмивання податкової бази та виведення прибутку з-під оподаткування є важливим з огляду на те, що за останніми дослідженнями, за рік країни втрачають близько 3 трлн дол. через ухилення від сплати податків [13].

Отже, запровадження принципу урядування на основі даних у процесі адміністрування податків і зборів дозволяє: використовувати інформаційно-комунікаційні технології для ухвалення рішень стратегічного характеру; оцінити ефективність та результативність управлінських рішень; прогнозувати потенційні сценарії щодо податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів; здійснювати обробку та аналіз даних у режимі реального часу; знизити кількість помилок як з боку платників, так і з боку податкових органів; виявляти розмивання податкової бази у діяльності суб'єктів господарювання; розвивати партнерські відносини у діяльності податкових органів різних держав; забезпечити акумулювання консолідованих даних для формування у платників податків повної інформації щодо їхніх податкових зобов'язань тощо.

**Висновки і пропозиції.** Отже, стрімка модернізація управлінських процесів через впровадження нових видів інформаційно-комунікаційних технологій невідвратно впливає у тому числі і на діяльність держави у сфері адміністрування податків і зборів. Тому у контексті тенденції до спрощення податкових процедур важливо забезпечити реалізацію прав та обов'язків суб'єктів податкових відносин саме через застосування новітніх цифрових інструментів. Вважаємо за доцільне на рівні державних концепцій і стратегій нормативно визначити принцип урядування на основі даних під час здійснення адміністрування податків і зборів, розширити перелік повноважень контролюючих органів у сфері збору, обробки та використання даних у процесі податкового адміністрування також правами і обов'язками щодо

здійснення аналізу цих даних з метою прийняття управлінських рішень з урахуванням результатів оцінки та валідації наявної інформації щодо обов'язкових платежів та дій платників податків.

### Список використаної літератури:

1. Деякі питання цифрового розвитку : Постанова Кабінету міністрів України від 30.01.2019 р. № 56. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF/>
2. Офіційний сайт Міністерства цифрового управління Греції. URL: <https://mindigital.gr/>; Офіційний сайт Генерального секретаріату із інформаційних систем Греції. URL: <https://www.gsis.gr/ops-gov-erp>
3. Петрухін Ф.В., Приходько Х.В., Сидоренко П.О., Семчик О.О. Стимулювання Е-розвитку громад в Україні: концептуально-правові засади (до питання про муніципальне управління на основі даних). *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7. № 9–10. С. 53–61.
4. Податковий кодекс України (із змінами і доповненнями) від 02.12.2010 р. №2755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
5. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.
6. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету міністрів України від 22.08.2018 р. № 617-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-konceptsiyi-rozvitku-elektronnogo-uryaduvannya-v-ukrayini>.
7. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF>.
8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету міністрів України від 20.09.2017 р. 649-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250287124>.
9. Benfeldt, Olivia & Persson, John & Madsen, Sabine. (2019). Why Governing Data Is Difficult: Findings from Danish Local

- Government: IFIP WG 8.6 International Conference on Transfer and Diffusion of IT, TDIT 2018. Portsmouth, UK, June 25, 2018. Proceedings. 10.1007/978-3-030-04315-5\_2
10. Digital Government Factsheets 2019. Greece. Prepared for the European Commission. URL: <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/digital-government-factsheets-2019>.
  11. European Commission Digital Strategy of 21.11.2018. URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategy/decision\\_making\\_process/documents/ec\\_digitalstrategy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategy/decision_making_process/documents/ec_digitalstrategy_en.pdf).
  12. Hari Prasad, Wei Chang, Deepak Bansal. Data-driven Decision Making at Work in the Public Sector. URL: <https://www.ttec.com/articles/data-driven-decision-making-work-public-sector>.
  13. Hidden Corners of the Global Economy. IMF F&D. September 2019. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2019/09/pdf/fd0919.pdf>.
  14. Terence Lutes. Data-driven government: Challenges and a path forward. IBM Analytics White Paper, 2015. URL: <https://www.ibm.com/downloads/cas/BJE8Z48J>.
  15. The Data Intelligent Tax Administration. Meeting the challenges of Big Tax Data and Analytics. URL: <https://www.pwc.nl/assets/documents/the-data-intelligent-tax-administration-whitepaper.pdf>.

### **Semchyk O. Tax administration based on data-driven governance principle in Ukraine: legal aspect**

*The article is devoted to description of the issues of improving the legal and regulatory background to implement the data-driven governance principle in tax administration process in Ukraine. The legal acts that conceptualize the development of e-government in Ukraine in the field of tax relations are analyzed. It is concluded that the provisions of existing regulations in this area need to be updated and clarified, given that most of the current conceptual documents are temporarily terminating. Legal norms, which determine legal status of tax authority and fiscal authorities in general, have to be revised to achieve necessary consistency. The proposal to define legally the data-driven governance principle is made. It should be accompanied by legal norms of tax legislation, which are to determine appropriate mechanisms for the use of digital technologies in the tax administrating process. The powers of supervisory authorities in the field of application of digital technologies in the process of tax administration are researched. It is proposed to clarify their nomenclature by extending the competence of such bodies in data analyzing, in particular its processing, validation, exchange, dissemination, protection, as well as its evaluation in order to make strategically important management decisions. Foreign experience in application of the data-driven governance principle is characterized; it demonstrates that the implementation of the data-driven governance in tax administration allows to evaluate the effectiveness and efficiency of managerial decisions, to predict potential scenarios in tax revenues into budgets of all levels, to process and analyze data in real time, and to reduce the number of errors by both taxpayers and tax authorities. As Ukraine has made the first steps to root the e-governance strategy in tax administration by implementing the principles of accessibility and openness of public data, it is necessary to implement the data-driven governance principle by making next step to "smart" analysis of these data in order to achieve strategically important decisions.*

**Key words:** tax administration, data governance, e-governance, interoperability of information systems, data analysis, e-development.



.....

# КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

.....

УДК 343.43

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.13>

**А. В. Андрушко**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального права і процесу  
Ужгородського національного університету

## ДЕТЕРМІНАНТИ НЕЗАКОННОГО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ АБО ВИКРАДЕННЯ ЛЮДИНИ

У статті на підставі аналізу емпіричної бази (матеріалів 370 кримінальних проваджень) та спеціальної літератури з'ясовано основні детермінанти незаконного позбавлення волі або викрадення людини (ст. 146 Кримінального кодексу України). Відповідні детермінанти класифіковано на соціально-економічні, морально-психологічні, правові та організаційно-управлінські. До соціально-економічних детермінант незаконного позбавлення волі або викрадення людини віднесено перманентну економічну кризу в Україні та пов'язані з нею безробіття і бідність, значне соціальне розшарування населення тощо. До морально-психологічних детермінант віднесено деформацію суспільної моралі та девальвацію загальнолюдських цінностей, прагнення до збагачення будь-якою ціною, зневажливе ставлення до прав і свобод інших осіб. Правовими детермінантами розглядуваних посягань є недоліки кримінального законодавства, що встановлює відповідальність за незаконне позбавлення волі або викрадення людини та за суміжні злочини. До організаційно-управлінських детермінант віднесено перевантаженість судів та системи правоохоронних органів, низький рівень професіоналізму частини правоохоронців та суддів, недостатній рівень розкриття розглядуваних злочинів тощо.

Підкреслюється, що населення часто не знає, які діяння забороняє кримінальний закон; чимало осіб не сприймає незаконне позбавлення волі або викрадення людини як злочин. З цієї причини одні вчиняють дане посягання, не переймаючись кримінально-правовими наслідками, інші – не заявляють про те, що стали його жертвами, в правоохоронні органи. Відзначається, що причиною такого стану речей є відсутність належної правової просвіти з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та ЗМІ.

Детермінантами незаконного позбавлення волі як виду домашнього насильства є також розрив духовних та моральних зв'язків між поколіннями, наявність вкорінених у суспільній свідомості стереотипів, котрі виправдовують застосування домашнього насильства, інші гендерні стереотипи («жінка має бути покірною і виконувати будь-які побажання чоловіка», «жінка не повинна працювати», «жінка має сидіти вдома і виховувати дітей» тощо), інертність державних органів у вирішенні кризових ситуацій в сімейно-побутовій сфері тощо.

Зроблено висновок, що лише усунення негативного впливу проаналізованих чинників дозволить досягти вагомих результатів у справі запобігання таким злочинам.

**Ключові слова:** злочини проти волі, честі та гідності особи, незаконне позбавлення волі або викрадення людини, детермінанти злочинів.

**Постановка проблеми.** Захист прав і свобод особи, в тому числі й права вільно вибирати місце свого перебування, від злочинних посягань є одним з головних завдань держави, яка претендує на статус демократичної та правової. Зрозуміло, що успішне запобігання незаконним позбавленням волі або викраденням людей можливе лише за умови глибокого наукового дослідження детермінаційного комплексу вказаних посягань.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У наявних публікаціях В.С. Батиргареєвої, В.В. Голіни, О.В. Лисодєда та інших вітчизняних кримінологів питання, пов'язані з детермінацією незаконного позбавлення волі або викрадення людини, аналізувалися переважно у загальному контексті злочинів проти волі, честі та гідності особи; безпосередньо даному діянню у них приділено небагато місця. До того ж вказані публікації побачили світ понад десять років тому.

**Мета статті** – на підставі аналізу емпіричної бази (матеріалів 370 кримінальних проваджень) та спеціальної літератури з'ясувати основні детермінанти незаконного позбавлення волі або викрадення людини.

**Виклад основного матеріалу.** Детермінанти розглядуваних посягань, на наш погляд, можна класифікувати на соціально-економічні, морально-психологічні, правові та організаційно-управлінські. До соціально-економічних детермінант відносимо перманентну економічну кризу в Україні та пов'язані з нею безробіття і бідність, значне соціальне розшарування населення. До морально-психологічних детермінант слід віднести деформацію суспільної моралі та девальвацію загальнолюдських цінностей, прагнення до збагачення будь-якою ціною, зневажливе ставлення до прав і свобод інших осіб. Правовими детермінантами є недоліки кримінального законодавства, що встановлює відповідальність за незаконне позбавлення волі або викрадення людини та за суміжні злочини. До організаційно-управлінських детермінант слід віднести перевантаженість судів та системи правоохоронних органів, низький рівень професіоналізму частини правоохоронців

та суддів, недостатній рівень розкриття розглядуваних злочинів тощо.

Розглянемо окреслені детермінанти детальніше.

У детермінації розглядуваних посягань особливе місце посідають соціально-економічні чинники, до яких слід віднести довготривалу економічну кризу в Україні та пов'язані з нею безробіття і бідність, значне соціальне розшарування населення. За експертними оцінками, соціальна нерівність в Україні є однією з найбільших у світі. Різниця в доходах 10% найбагатших і 10% найбідніших українців з урахуванням тіньових доходів досягає 40 разів [1, с. 48]. Вчені підкреслюють, що соціально-економічна нерівність проявляється у викривленій соціальній структурі вітчизняного суспільства, у якій наявні лише дві страти з характерним для них набором ознак – заможні та бідні; в українських реаліях середній клас не відповідає класичним уявленням про нього як такий [1, с. 49; 2, с. 83–84], тоді як у всіх розвинутих країнах саме середній клас виконує важливу стабілізуючу функцію [1, с. 49; 2]. Внаслідок неоднозначних соціально-економічних перетворень значна частина населення виїхала за кордон у пошуках кращої долі, ще частина опинилася за межею бідності. Економічні негаразди спричинили низку соціальних аномалій, відсутність впевненості у завтрашньому дні, зростання соціальної напруги. У підсумку це зумовило активізацію криміногенного потенціалу суспільства та зростання масштабів злочинності.

Серед важливих детермінант незаконного позбавлення волі або викрадення людини – високий рівень безробіття в Україні. Підтвердженням даного факту є те, що за результатами нашого дослідження більшість (67,2%) засуджених за розглядуваний злочин до його вчинення ніде не працювала. Відзначимо, що за даними Державної служби статистики, у 2018 році кількість безробітних в Україні становила 1578,6 тис. осіб з числа працездатного населення країни (рівень безробіття – 8,8%) [3]. Таким чином, майже кожен десятий працездатний мешканець України – безробітний. При цьому варто мати на увазі, що відповідні дані не вра-

ховують тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях. Слід підкреслити, що вимушене безробіття призводить не лише до значного погіршення матеріального становища людини. Воно негативно позначається на її психологічному здоров'ї, сімейних відносинах, баченні життєвих перспектив тощо [4, с. 130–132; 5, с. 29–34]. Безробітні, як відомо, нерідко зневірюються у собі, зловживають алкоголем, стають наркоманами, вчиняють злочини. За деякими оцінками, збільшення у державі рівня безробіття на 1% призводить до зростання злочинності на 6-8% [5, с. 29; 6, с. 73]. Зарубіжними дослідниками емпірично доведено нерозривний зв'язок між рівнем безробіття і кількістю вчинюваних злочинів проти власності [7; 8; 9]. На наш погляд, є підстави припустити наявність відповідного зв'язку також між рівнем безробіття і чисельністю розглядуваних злочинів (передовсім, зрозуміло, вчинених з корисливих мотивів). Підтверджується це, зокрема, проаналізованими матеріалами кримінальних проваджень. Так, безробітний О., засуджений Малиновським районним судом м. Одеси за викрадення жінки з метою отримання викупу за її звільнення, пояснив, що злочин вчинив у зв'язку із складним матеріальним становищем, оскільки йому необхідно було виплачувати кредит, а також сплачувати за навчання доньки у ВНЗ [10]. Варто також мати увазі, що скоєння даного злочину вимагає наявності в особи вільного часу, адже контролювати незаконно утримуваного нерідко доводиться упродовж тривалого часу. Достатньо вільного часу якраз і має незайнята особа.

Необхідно підкреслити, що наявність роботи в Україні не є запорукою безбідного існування. З огляду на це бідність в Україні має кардинальні відмінності від бідності, притаманної високорозвинутим країнам та країнам, що розвиваються. Експерти відзначають, що бідність працюючих, у тому числі висококваліфікованих, є унікальним явищем серед країн із середнім рівнем доходу, до яких Україну відносять міжнародні інституції [1, с. 48]. Як відомо, заробітна плата в Україні – най-

нижча у Європі. Станом на сьогодні в країні існує глибока диспропорція між високою вартістю життя і низькою ціною праці [11]. У зв'язку з цим найнижчою у Європі є й середня купівельна спроможність українців, про що свідчать дані аналітичної компанії GfK, яка щорічно проводить дослідження купівельної спроможності серед 42 країн. Згідно з останнім її дослідженням, після сплати обов'язкових платежів європейці в середньому витрачають 14739 євро (408,4 тис. грн.), тоді як українці – лише 1830 євро (близько 50,7 тис. грн.). Лідером рейтингу є Ліхтенштейн з середньою купівельною спроможністю 67550 євро (1,87 млн. грн.), що у 37 (!) разів більше, ніж в Україні [12]. Низька заробітна плата – одна з головних причин, чому чимало економічно активних громадян віддають перевагу кримінальним джерелам доходів перед чесним, але мізерним заробітком. Б.М. Головкін у цьому зв'язку слушно підкреслює, що за умов, коли більша половина населення не може задовольнити елементарних потреб за легальні доходи, люди масово вдаються до пошуку додаткових доходів, у тому числі шляхом вчинення кримінально каранних діянь [13, с. 110]. Для прикладу, один із учасників організованої групи, яка примушувала потерпілих до виконання цивільно-правових зобов'язань шляхом їх викрадення та заподіяння їм тілесних ушкоджень, заявив, що не міг відмовитись від пропозиції взяти участь в діяльності вказаної групи, оскільки, попри наявність роботи, перебував у скрутному матеріальному становищі і гостро потребував грошей [14].

Важливу роль у детермінації розглядуваних злочинів відіграють морально-психологічні детермінанти. Йдеться про моральну деградацію значної частини суспільства, зростання рівня його агресивності та конфліктності, руйнацію позитивних ціннісних орієнтацій, відсутність поваги до прав та свобод інших людей (серед яких право на свободу та особисту недоторканність і право на повагу до людської гідності). Викладене, як видається, стосується насамперед молоді (осіб у віці від 18 до 30 років), тобто тих, хто найчастіше вчиняє розглядуваний злочин.

Соціологи констатують, що сучасна молодь очікує позитивних змін вже сьогодні і не готова чекати на їх настання у майбутньому. Традиційні ціннісні орієнтації – прагнення до знань, повага до старших, люб'язність – зазнали суттєвих змін, набули іншої сутності. У свідомості молоді відображається парадоксальне поєднання амбівалентних ціннісних поведінкових установок, має місце світоглядний хаос, який формується під сильним впливом масової культури і реклами, що агресивно нав'язують культ споживацтва та асоціальні моделі самореалізації [1, с. 122]. Частина нинішнього покоління спокійно ставиться до випадкових сексуальних стосунків, проституції, вживання легких наркотиків, керування автомобілем в нетверезому стані [16, с. 98; 17, с. 251]. Сучасна студентська молодь значно легше виправдовує ухилення від сплати податків (4,5%), крадіжки (2,3%), хабарництво (3,7%), брехню у власних інтересах (3,9%), безпідставне отримання державної допомоги (3,9%) тощо [15, с. 122; 16, с. 98]. При цьому слід погодитись з Б.М. Головкіним, який підкреслює, що ці показники можуть виявитися значно вищими серед молоді, яка не працює і не навчається, має низький соціальний статус, відчуває брак можливостей для досягнення життєвого успіху і самореалізації [17, с. 251]. Сильний вплив моралі на поведінку у повсякденному житті визнає лише 43,7% молоді, тоді як на кожну десяту молоду людину норми моралі не мають жодного впливу [16, с. 98; 17, с. 251]. Вивчення рівня правосвідомості сучасної української молоді засвідчило, що закон впливає на повсякденне життя лише 30,6% опитаних, натомість кожна п'ята молода людина відповіла, що вимоги закону ігнорує [16, с. 98; 17, с. 251]. Чесна праця, повага оточуючих, скромність, чуйність, доброта і терпимість у структурі ціннісних орієнтацій молоді відсунуті далеко у кінець списку [18, с. 230; 19, с. 64]. Для більшості молоді стійким базисом існування особистості є тільки особисте життя й індивідуалістські цінності; значимість суспільства в житті окремої людини знижується [15, с. 123; 18, с. 230; 20, с. 91; 21, с. 720, 723]. Молодь не готова нести відповідальність

за долю суспільства та у своїй більшості не бажає служити високим суспільним ідеалам [21, с. 720]. Понад чверть молодих людей вважає, що домагатися власного щастя й добробуту слід будь-якою ціною [16, с. 98]. В структурі життєвих пріоритетів молоді за останні десятиліття відбувся перехід від спрямованості на самореалізацію і альтруїстичні цінності до спрямованості на розваги, фізичні насолоди і особисте благополуччя [19, с. 64]. У значній частині членів суспільства відзначається відносно слабка вираженість внутрішньої свідомості, яка оберігає особистість від деформацій чи деградації в складних життєвих ситуаціях [21, с. 721]. Загалом же, на переконання соціологів, сучасне українське суспільство характеризується тотальною кризою в усіх сферах суспільного життя і суттєвою трансформацією системи цінностей [21, с. 720].

Деградація суспільства, вочевидь, пов'язана з неоднозначними перетвореннями в економічній, політичній, культурній та інших сферах, із соціальною нерівністю та несправедливістю, бідністю, відсутністю життєвих перспектив, кризою освіти та культури тощо. Фінансування освіти, науки та культури за залишковим принципом призвело до істотного зниження освітнього та культурного рівня населення. Доводиться констатувати, що частина населення країни втратила суспільно корисні орієнтири та прагне насамперед матеріального збагачення [19, с. 64; 20, с. 91; 21, с. 719, 720]. Соціологічні дослідження свідчать, що матеріальна забезпеченість як цінність поступово здобувала все вищий ранг з переходом від покоління до покоління, сягнувши свого апогею останніми роками [20, с. 88]. Нестримна жадоба до грошей, одержання їх навіть шляхом протиправної поведінки, є звичним явищем сьогодення. У даному контексті В.М. Дрьомін змушений констатувати: «Нині суспільство все більше сприймається людьми як поле битви за суто особисті інтереси» [22, с. 307].

Докорінно змінилися способи проведення молодими людьми свого дозвілля. Якщо у 1960–1970-ті рр. серед занять молоді різними видами культурної діяльності були: на першому місці – відвідування



кінотеатрів (91,6%), на другому – читання газет і журналів (85,2%), на третьому – слухання радіо (82,8%), на четвертому – читання книжок (66,8%), а на п'ятому – перегляд телепередач [20, с. 88], то нині переважну частину дозвілля молодіжної аудиторії контролюють електронні засоби масової інформації (ЗМІ), соціальні мережі та телебачення [23]. Дослідники підкреслюють, що новітні медіа та комунікаційні технології не просто заповнюють значну частину вільного часу молодих людей, а виступають важливим інструментом формування їхнього духовного світу, культурних цінностей та установок [16, с. 97; 20, с. 89; 24, с. 18]. За деякими даними, для майже третини молодих людей основним заняттям у вільний час є перегляд телепрограм [16, с. 97; 20, с. 89; 24, с. 18]. Як відомо, на телебаченні відбувається фактично ніким не контрольована пропаганда насильства та жорстокості, застосування грубої сили для вирішення будь-яких конфліктних ситуацій. У кінофільмах нерідко з усіма подробицями демонструються способи вчинення розглядуваного злочину, що фактично стає своєрідним керівництвом до дій для нестійкої частини населення. Відзначимо, що за даними соціологічного дослідження «Сучасна молодь України», проведеного в 2013 р. Інститутом Горшеніна, 42,6% молодих українців у вільний від роботи та навчання час грають в комп'ютерні ігри [23]. У зв'язку з цим необхідно зауважити, що комп'ютерні ігри, які містять сцени насильства та жорстокості, завдають незворотної шкоди соціальному, психічному і фізичному благополуччю української молоді (особливо особам з нестійкою або нездоровою психікою) та впливають на формування у окремих індивідів алгоритмів злочинної поведінки [25]. Вітчизняні науковці Ю.Ю. Орлов та Ю.Б. Ірхін підкреслюють, що «вплив «насильницьких» комп'ютерних ігор на мозок людини набагато небезпечніший, ніж вплив фільмів або книг з аналогічним змістом. Під час гри на комп'ютері людина приймає рішення самостійно, ідентифікуючи себе з персонажем гри, натомість під час перегляду фільму вона є лише пасивним спостерігачем» [25, с. 22].

Окреслені вище соціальні проблеми та протиріччя прямо пов'язані із збільшенням в Україні кількості осіб, які страждають на алкогольну залежність та залежність від наркотиків. У зв'язку з цим зауважимо, що у стані алкогольного сп'яніння незаконне позбавлення волі або викрадення людини вчинили 20,8% осіб (водночас у стані наркотичного сп'яніння вказане посягання вчиняється вкрай рідко); 0,9% засуджених за цей злочин перебували на обліку в нарколога через хронічний алкоголізм. Експерти змушені констатувати, що вживання алкогольних напоїв стало невід'ємною частиною дозвілля та відпочинку молоді, звичним і легкодоступним засобом вирішення багатьох соціально-психологічних потреб, що мають місце у цьому віці [26, с. 114]. За останніми даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, алкоголь вживає майже половина (45%) української молоді [27]. Україна займає перше місце у світі за рівнем дитячого алкоголізму [28]. Згідно з результатами західних досліджень, жінки в Україні порівняно з жінками з інших країн споживають найбільшу кількість алкоголю, чоловіки за цим показником знаходяться на п'ятому місці у світі [29]. Зазначається також, що взагалі не вживають алкогольні напої лише 12,7% українців [27]. Відзначимо, що окреслені проблеми мають місце на фоні провальної державної політики, спрямованої на боротьбу з пияцтвом та алкоголізмом. Йдеться про відсутність єдиного нормативно-правового акта, що визначав би ключові засади боротьби з пияцтвом та алкоголізмом в масштабах держави, декларативність відповідних програм місцевого рівня, пропагування вживання алкогольних напоїв на телебаченні, радіо та в друкованих ЗМІ, застарілі погляди на методи та засоби боротьби з пияцтвом та алкоголізмом тощо [30, с. 39–41; 31, с. 241–242].

Серед детермінант незаконного позбавлення волі як виду домашнього насильства варто назвати також розрив духовних та моральних зв'язків між поколіннями, наявність вкорінених у суспільній свідомості стереотипів, котрі виправдовують застосування домашнього насильства, інші гендерні стереотипи, інертність державних

органів у вирішенні кризових ситуацій в сімейно-побутовій сфері тощо. Соціологи констатують: якщо раніше існувала певна спадковість у передачі цінностей від старшого покоління до молодшого, то нині цей феномен не спостерігається. Зв'язок «батьки – діти» порушився з огляду на те, що цінності батьків втратили своє практичне значення, вони не успадковуються дітьми. Останнім часом розрив між поколіннями став очевидним. На підтвердження цього наводяться такі цифри: 68% дітей та 72% батьків визнали, що не розуміють одне одного [20, с. 88]. Є підстави вважати, що вказане стосується не лише дітей і батьків, а й внуків та їхніх бабусь і дідусів [32, с. 69, 73]. Про це, серед іншого, свідчить проаналізована автором емпірична база: у кількох кримінальних провадженнях йшлося про вчинення розглядуваного злочину онуками щодо своїх бабусь [33]. Дослідники давно констатують трансформацію (і навіть кризу) інституту сім'ї в сучасному українському суспільстві [34; 35]. На це вказує чимало факторів. За кількістю розлучень Україна є одним із лідерів у Європі [36]. У 2018 р. Міністерство юстиції зафіксувало рекордну кількість розірваних шлюбів у порівнянні з попередніми роками. Зокрема, в 2018 р. зафіксовано 53860 розірваних шлюбів, тоді як у 2017 р. – 33169. При цьому дані Мінюсту не фіксують розлучень, які були здійснені в судовому порядку. У 2018 р. укладено 229 тисяч шлюбів, що на 20 тисяч менше, ніж роком раніше. Відзначається також, що традиційні шлюби в Україні поступаються місцем цивільним [37]. Чимало проблем сучасної сім'ї пов'язані з кризою сімейних цінностей, складним матеріальним становищем, недостатньою державною підтримкою, низькою культурою планування сім'ї, неготовністю до подружнього життя та виховання дітей, невмінням молодих людей вибудовувати відносини, небажанням йти на компроміси тощо. Відзначимо, що важливою детермінантою незаконного позбавлення волі як виду домашнього насильства є не тільки кризові явища в сім'ї, а й доволі поширені гендерні стереотипи [38, с. 166; 39]. Серед найпоширеніших: «жінка має бути покірною і виконувати будь-які поба-

жання чоловіка», «жінка не повинна працювати», «жінка має сидіти вдома і виховувати дітей» тощо. Аналіз доступної емпіричної бази засвідчує, що гендерно обумовлене насильство у вигляді незаконного позбавлення волі нерідко вчиняється під впливом саме таких стереотипів. Приміром, Крижопільський районний суд Вінницької області встановив, що чоловік, який ланцюгом прив'язав свою співмешканку до ліжка, вчинив так, бо хотів, аби вона «сиділа вдома і більше не тікала, а виконувала свої обов'язки» [40]. На наш погляд, не випадає сумніватись, що випадки, коли чоловік, для прикладу, не випускає дружину з дому, вирішуючи, як і де їй проводити час (вчиняючи так, приміром, на ґрунті ревності), як правило, залишаються латентними і для значної частини суспільства видаються цілком «безневинними» [41, с. 19].

Однією з детермінант розглядуваних злочинів є недоліки кримінального законодавства, які пов'язані, зокрема, з відсутністю чіткого описання ознак даного та суміжних складів злочинів, що породжує конкуренцію кримінально-правових норм (зокрема із ст. 147 КК України, яка встановлює відповідальність за захоплення заручників), а також з наявністю у ст. 146 КК хиб термінологічного характеру (пов'язаних передусім з формулюванням кваліфікуючих та особливо кваліфікуючих ознак розглядуваного посягання). Разом з тим аналіз судової практики дає підстави для висновку, що більшість правозастосовних помилок пов'язана з недостатнім фаховим рівнем вітчизняних слідчих, прокурорів та суддів.

Немає сумнівів в тому, що значна частина розглядуваних злочинів залишається латентною, а особи, які їх вчинили, – безкарними. Пов'язано це, зокрема, з тим, що населення часто не знає, які діяння забороняє кримінальний закон; чимало осіб не сприймає незаконне позбавлення волі або викрадення людини як злочин. З цієї причини одні вчиняють дане посягання, не переймаючись кримінально-правовими наслідками, інші – не заявляють про те, що стали його жертвами, в правоохоронні органи. У цьому контексті В.М. Дрьомін зазначає, що здійснене

ним багаторічне дослідження засвідчило, що переважна більшість людей, говорячи про злочинність, має на увазі досить невелике коло тяжких злочинів: вбивства, зґвалтування, розбої, грабежі, вимагання, крадіжки, тобто ті діяння, про які вони найчастіше дізнаються із засобів масової інформації [22, с. 309]. Результати нашого дослідження підтверджують спостереження вченого. Вочевидь, причиною такого стану речей є відсутність належної правової просвіти з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та ЗМІ.

Необхідно зазначити, що працівники правоохоронних органів відчувають чималі труднощі, пов'язані з розслідуванням розглядуваних злочинів, на що неодноразово зверталася увага в юридичній літературі [42, с. 12; 43, с. 61–62; 44, с. 15]. Дослідники проблеми підкреслюють, що розслідування незаконного позбавлення волі або викрадення людини вимагає спеціальної підготовки слідчих та оперативних працівників, досвіду практичної роботи та пов'язане з проведенням великого обсягу оперативно-розшукових заходів і слідчих дій за участю різних підрозділів правоохоронних органів [42, с. 12; 43, с. 62]. Доводиться констатувати, що професійний рівень правоохоронців, який дозволив би їм успішно виявляти і розкривати відповідні діяння, часто недостатній; кращого бажає матеріально-технічне та інформаційне забезпечення відповідної роботи, відсутня чітка взаємодія між різними правоохоронними органами, інститутами громадянського суспільства, населенням. Величезною проблемою є також брак довіри до правоохоронної та судової системи. Що й казати, якщо розглядуване діяння інколи вчиняється діючими та колишніми працівниками поліції!

Аналіз матеріалів кримінальних проваджень дозволяє стверджувати, що розглядуваний злочин нерідко вчиняється через відсутність адекватного реагування правоохоронних органів на заяви про скоєння кримінально каранних діянь. Так, засуджений за викрадення людини В. пояснив, що дізнавшись про те, хто вчинив крадіжку належного йому майна, він звернувся

до поліції, але оскільки належного реагування на його заяву не було, вирішив провчити злодія самостійно [45]. Вочевидь, в цьому та інших подібних випадках розглядуваним злочинам можна було б запобігти, якби правоохоронні органи своєчасно відреагували на заяву про вчинений злочин.

Правоохоронні органи іноді недооцінюють ступінь суспільної небезпеки даного злочину, не вживають необхідних заходів, спрямованих на запобігання таким посяганням. Підкреслимо, що мало уваги незаконному позбавленню волі або викраденню людини приділяється також в науковій та навчальній літературі. Достатньо сказати, що лише в одному із вітчизняних підручників з кримінології міститься окремий розділ, присвячений кримінологічній характеристиці злочинів проти волі, честі та гідності особи та напрямам запобігання таким посяганням [46, с. 193–200].

Варто також звернути увагу на надто поширену практику звільнення осіб, визнаних винними у вчиненні даного злочину, від відбування покарання з випробуванням, яку, на наш погляд, не можна виправдати. Недостатньо обґрунтоване звільнення засуджених від реального відбування покарання призводить до того, що такі особи не відчувають адекватного карального впливу, не замислюються належним чином над своєю поведінкою, що може створювати у них стереотип безкарності.

Аналіз емпіричної бази засвідчив, що поширеним (11,6%) мотивом вчинення даного злочину є прагнення винної особи примусити потерпілого до виконання цивільно-правового зобов'язання. Поширеність вказаного мотиву, на наш погляд, свідчить про те, що незаконне позбавлення волі або викрадення людини розглядається кредитором як найбільш дієвий і найшвидший спосіб примусити боржника повернути позичені кошти. Пов'язано це, вочевидь, з низкою причин: недостатньо досконалим цивільно-правовим та цивільним процесуальним регулюванням шляхів вирішення таких конфліктів, переважністю вітчизняних судів, надмірною тривалістю судового розгляду, проблемою невиконання судових рішень, усвідомленням

безперспективності судового позову (наприклад, через відсутність доказів, які підтверджують факт позики грошей) тощо. За таких умов у деяких кредиторів формується готовність відстоювати власні інтереси будь-яким, в тому числі незаконним, шляхом. У розглядуваному контексті необхідно зазначити, що до відповідного розвитку подій нерідко призводить легковажне ставлення до вибору ділового партнера, ігнорування перевірки його надійності, платоспроможності.

У цьому зв'язку підкреслимо також, що у детермінації аналізованих посягань важливу роль відіграє віктимна поведінка самих потерпілих, що полягає, зокрема, у неповерненні позичених коштів, вчиненні ними крадіжок та інших протиправних діянь [див.: 47, с. 166–167].

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, можна зробити висновок про численність та багатоаспектність факторів, які детермінують незаконне позбавлення волі або викрадення людей. Вважаємо, що лише усунення негативного впливу проаналізованих чинників дозволить досягти вагомих результатів у справі запобігання таким злочинам.

#### Список використаної літератури:

1. Коваль Н.В. Соціально-економічна нерівність в Україні та світі: проблеми оцінювання та шляхи їх вирішення. *Економіка та держава*. 2016. № 2. С. 46–50.
2. Козьма В.В. Стабілізаційна роль середнього класу в життєдіяльності суспільства. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2009. Вип. 1. С. 80–85.
3. Безробіття населення (за методологією МОП) за статтю, типом місцевості та віковими групами. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/rp/eans/eans\\_u/arch\\_bnsmv\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/rp/eans/eans_u/arch_bnsmv_u.htm) (дата звернення: 02.11.2019).
4. Мельник Ж.В. Психологічні детермінанти довготривалого безробіття. *Збірник наукових праць Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Серія: Соціально-педагогічна*. 2016. Вип. 27. С. 127–135.
5. Пасічна В.Г. Організаційно-психологічні детермінанти адаптації безробітних на етапі професійної перепідготовки : дис. ... канд. психолог. наук : 19.00.10. Київ, 2018. 249 с.
6. Харчук С.А., Пенькна І.С. Безробіття як одна з глобальних проблем світу та напрями його подолання. *Економіка та держава*. 2016. № 7. С. 71–76.
7. Melick M.D. The Relationship between Crime and Unemployment. *The Park Place Economist*. 2003. Vol. 11. P. 30–36.
8. Edmark K. Unemployment and Crime: Is There a Connection? *The Scandinavian Journal of Economics*. 2005. Vol. 107. № 2. P. 353–373.
9. Phillips J. The link between unemployment and crime rate fluctuations: An analysis at the county, state, and national levels. *Social Science Research*. 2012. Vol. 41. P. 681–694.
10. Архів Малиновського районного суду м. Одеси за 2012 рік. Справа № 1/1519/1273/11.
11. В Україні найнижчі зарплати в Європі. *Корреспондент.net*. 2019. 11 квітня. URL: <https://ua.korrespondent.net/ukraine/4085455-v-ukraini-nainyzhchi-zarplaty-v-yevropi-rada> (дата звернення: 02.11.2019).
12. Найгірша в Європі купівельна спроможність: українці витрачають у 37 разів менше, ніж лідери рейтингу. *УНІАН*. 2019. 22 жовтня. URL: <https://www.unian.ua/economics/finance/10728036-naygirshav-yevropi-kupivelna-spromozhnist-ukrajinci-vitrachayut-u-37-raziv-menshenizh-lideri-reytingu.html> (дата звернення: 02.11.2019).
13. Головкін Б.М. Загальна характеристика детермінантів злочинності в Україні. *Форум права*. 2014. № 1. С. 106–111.
14. Архів Смілянського міськрайонного суду Черкаської обл. за 2013 рік. Справа № 703/4641/13-к.
15. Бліхар М.П. Ціннісні орієнтації студентської молоді України: соціологічний аналіз проблеми. *Вісник Львівського університету. Серія соціологічна*. 2011. Вип. 5. С. 116–125.
16. Капера І. Українська молодь у контексті соціальних змін. *Вища освіта України*. 2012. № 1. С. 93–100.
17. Головкін Б.М. Корислива насильницька злочинність в Україні: феномен, детермінація, запобігання : монографія. Харків : Право, 2011. 432 с.
18. Целякова О.М. Духовність і ціннісні орієнтації студентської молоді України в трансформаційному суспільстві. *Гуманітарний*



- вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2009. Вип. 38. С. 222–233.
19. Савчук О.В. Динаміка ціннісних орієнтацій української молоді. *Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки*. 2012. Вип. 16. С. 60–67.
20. Левковська Н. Динаміка ціннісних орієнтацій молоді. *Політичний менеджмент*. 2006. № 1. С. 85–93.
21. Шапошникова І. Формування ціннісних орієнтацій сучасної української молоді. *Соціальні виміри суспільства*. 2013. Вип. 5. С. 716–725.
22. Дремин В.Н. Преступность как социальная практика: институциональная теория криминализации общества : монография. Одесса : Юридична література, 2009. 616 с.
23. Українська молодь не може жити без інтернету. *УНІАН*. 2013. 19 квітня. URL: <https://www.unian.ua/society/779261-ukrajinska-molod-ne-moje-jiti-bez-internetu-doslidjennya.html> (дата звернення: 03.11.2019).
24. Банах В.А., Банах Л.С. Трансформація ціннісних орієнтацій молоді в умовах кризового суспільства. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2016. Вип. 64. С. 13–21.
25. Орлов Ю.Ю., Ірхін Ю.Б. Вплив комп'ютерних ігор, що містять сцени насильства та жорстокості, на психіку дитини. *Криміналістичний вісник*. 2014. № 1 (21). С. 17–25.
26. Статінова Н., Кущенко О. Пріоритети та цінності сучасної студентської молоді. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2011. № 3. С. 107–117.
27. Половина української молоді вживає алкоголь – ВООЗ. *Українські національні новини*. 2019. 12 червня. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1806645-polovina-ukrayinskoji-molodi-vzhivaye-alkogol-vooz> (дата звернення: 04.11.2019).
28. Україна займає перше місце за рівнем дитячого алкоголізму – ВООЗ. *Український кризовий медіа-центр*. 2018. 29 травня. URL: <http://uacrisis.org/ua/67101-ngo-duh-natsii> (дата звернення: 04.11.2019).
29. Українці серед тих, хто найбільше страждає від споживання алкоголю у світі, каже міжнародне дослідження. *Голос Америки*. 2018. 24 серпня. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/alkohol-ukraina-doslidzhennia/4542329.html> (дата звернення: 04.11.2019).
30. Батиргареева В.С. Протидія поширенню алкоголізму – пріоритетний напрям державної політики у сфері боротьби зі злочинністю. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2013. Вип. 25. С. 35–44.
31. Воднік В.Д. Проблеми профілактики алкоголізму в умовах побудови громадянського суспільства в Україні. *Вісник Національного університету «Юридична академія України Ярослава Мудрого»*. Серія: *Філософія, філософія права, політологія, соціологія*. 2014. № 3 (22). С. 239–255.
32. Літвінова О.В., Коломойчук Д.В. Психологічні відмінності у відношенні працьовитих до своїх дітей та внуків. *Вісник Дніпропетровського університету*. Серія «Психологія». 2017. Вип. 23. С. 66–75.
33. Архів Борзнянського районного суду Чернігівської обл. за 2011 рік. Справа № 1/2503/132/11.
34. Слюсар Л.І. Сім'я в сучасній Україні: інституційна криза чи постіндустріальна трансформація? *Демографія та соціальна економіка*. 2007. № 1. С. 28–38.
35. Кузьмук О.М. Кризова сім'я як приклад соціально вразливої категорії населення: соціологічний аналіз феномену. *Нова парадигма*. 2015. Вип. 126. С. 208–217.
36. Україна стала європейським лідером за кількістю розлучень. *Тиждень.ua*. 2011. 4 травня. URL: <https://tyzhden.ua/News/21867> (дата звернення: 05.11.2019).
37. В Україні зафіксовано рекордну кількість розлучень. *Дзеркало тижня*. 2019. 27 березня. URL: [https://dt.ua/UKRAINE/v-ukrayini-zafiksovano-rekordnu-kilkist-rozluhen-306703\\_.html](https://dt.ua/UKRAINE/v-ukrayini-zafiksovano-rekordnu-kilkist-rozluhen-306703_.html) (дата звернення: 05.11.2019).
38. Блага А.Б. Насильство в сім'ї (кримінологічний аналіз і запобігання) : монографія. Харків : ФО-П Макаренко, 2014. 360 с.
39. Fedoryshyn H. Gender stereotypes as a driver of domestic violence. *Збірник наукових праць: психологія*. 2018. Вип. 22. С. 26–32.
40. Архів Крижопільського районного суду Вінницької обл. за 2012 рік. Справа № 0210/329/2012.
41. Андрушко А.В. Незаконне позбавлення волі як вид домашнього насильства (кримінологічний аспект). *Організаційно-правові засади запобігання домашньому насильству: реалії та перспективи* : матеріали круглого столу, 31 травня 2019 р. / за ред. О.П. Рябчинської. Запоріжжя, 2019. С. 18–22.

42. Авраменко О.Л. Особливості початкового етапу розслідування викрадення людей, вчинених злочинними групами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2011. 19 с.
43. Акутаев Р.М., Гаджиєменов Б.А. Некоторые аспекты криминологической характеристики похищения граждан. *Государство и право*. 2001. № 2. С. 58–63.
44. Олішевський В.В. Розслідування та попередження викрадення людини, вчиненого з корисливих мотивів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2005. 19 с.
45. Архів Ізюмського міськрайонного суду Харківської обл. за 2018 рік. Справа № 623/1855/17.
46. Криминологія : підручник / за ред. В.В. Голіни, Б.М. Головікіна. Харків : Право, 2014. 440 с.
47. Андрушко А.В. Віктимологічна характеристика жертв незаконного позбавлення волі або викрадення людини. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 163–170.

### **Andrushko A. Determinants of unlawful deprivation of liberty or abduction of a person**

*On the basis of the analysis of the empirical data (materials of 370 criminal proceedings) and the special literature, the main determinants of unlawful deprivation of liberty or abduction of a person (Article 146 of the Criminal Code (hereinafter referred to as the CC) of Ukraine) are identified in the article. The relevant determinants are classified into socio-economic, moral-psychological, legal and organizational-managerial. The socio-economic determinants of unlawful deprivation of liberty or abduction include the permanent economic crisis in Ukraine and related unemployment and poverty, significant social stratification of the population, etc. The moral and psychological determinants include the deformation of social morality and the devaluation of human values, the desire for enrichment at any cost, the disrespectful attitude to the rights and freedoms of others. The legal determinants of the encroachments under consideration include the shortcomings of the criminal law, which establish liability for unlawful deprivation of liberty or abduction and for related crimes. Organizational and managerial determinants include the overload of courts and the law enforcement system, the low level of professionalism of law enforcement officers and judges, the insufficient level of disclosure of the crimes in question, etc.*

*It is emphasized that the population is often unaware of what deeds are prohibited by criminal law; many people do not view unlawful deprivation of liberty or abduction as a crime. For this reason, some commit this encroachment without worrying about the criminal consequences, while others do not declare that they become victims of this encroachment to law enforcement agencies. It is noted that the reason for this state of affairs is the lack of proper legal information campaigns held by state authorities, local self-government bodies, civil society institutions, and the media.*

*Determinants of unlawful deprivation of liberty as a form of domestic violence also include the breaking of spiritual and moral ties between generations, the existence of stereotypes that justify the use of domestic violence rooted in the public consciousness, other gender stereotypes («Woman shall be obedient and meet all expectations of a husband», «Woman should not work», «Woman should stay at home and raise children», etc.), inertia of public authorities in dealing with crisis situations in the family and domestic sphere, etc.*

*The article concludes that only eliminating the negative impact of the analyzed factors will allow achieving significant results in the prevention of the said crimes.*

**Key words:** crimes against liberty, honor and dignity of the person, unlawful deprivation of liberty or abduction, determinants of crimes.

УДК 343.2/.7

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.14>

**Л. М. Демидова**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри кримінального права № 1  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,  
головний науковий співробітник Науково-дослідного інституту вивчення проблем  
злочинності імені академіка В. В. Сташиса  
Національної академії правових наук України

## **ДЖЕРЕЛА СУЧАСНОЇ ДОКТРИНИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: СУДОВА ПРАКТИКА**

*Стаття присвячена розгляду і аналізу судової практики як одного з джерел сучасної доктрини кримінального права. Автор обґрунтовує, що в сучасних умовах активізації злочинних проявів доктринальний підхід до наукового забезпечення взаємодії законотворчої та правозастосовної практики є найбільш ефективним. Він сприяє мінімізації хаотичного втручання в кримінальне законодавство з боку законодавця і є науковим підґрунтям для підвищення рівня забезпечення прав і свобод людини в правоохоронній і судовій діяльності. Тому виникає необхідність вивчення та аналізу наукових здобутків дослідників у галузі кримінального права щодо зазначених питань.*

*Із застосуванням загальних і спеціальних методів наукового пізнання у статті пропонується авторське бачення поняття «доктрина кримінального права» – це концепт наукових знань про: а) основні напрями розвитку кримінально-правової політики боротьби зі злочинністю виключно засобами кримінального права; б) функції і в) предмет кримінального права як науки та галузі права на певному етапі розвитку суспільства і держави; г) головні їхні інститути (зокрема, інститут злочину, інститут кримінальної відповідальності, інститут покарання). При цьому як визначальні ознаки доктрини визнаються такі: об'єктивізація таких наукових знань (їхня визначеність в об'єктивному світі), концептуальність, системність і визнання у науковому колі, суспільстві і державі.*

*Акцентується увага на тому, що необхідною умовою для визнання доктрини кримінального права «життєздатною» є практична апробація (визнання практикою). Така апробація здійснюється судовими інституціями: Конституційним Судом України, Верховним Судом, іншими національними судами, а також Європейським Судом із прав людини. А одним із ключових джерел сучасної доктрини кримінального права, на думку автора статті, є акти (рішення й висновки) Конституційного Суду України. Крім того, обґрунтовується, що вплив на сучасну доктрину кримінального права актів Конституційного Суду України за своїм значенням є різним. Він може бути: 1) обмежувально-остаточним; 2) детермінантним для подальшого вдосконалення кримінального законодавства і/або вдосконалення правозастосування його норм або 3) сукупністю 1) і 2).*

**Ключові слова:** доктрина кримінального права, джерела доктрини кримінального права, судова практика, практика Конституційного Суду України, практика Європейського Суду з прав людини.

**Постановка проблеми.** З початку нового тисячоліття спостерігається зростання уваги науковців до результативності і значення доктринального підходу у вирішенні сучасних проблем кримінального права. Це зумовлено необхідністю створення науково обґрунтованих орієнтирів здійснення в Україні реформи націо-

нальної правової системи в сфері боротьби зі злочинністю в частині кримінального права. При цьому поняття «сучасна доктрина кримінального права України», «джерела доктрини кримінального права» і «судова практика як джерело сучасної доктрини кримінального права» досі залишаються не досить дослідженими. У зв'язку з цим виникає необхідність вивчення та аналізу наукових здобутків

дослідників у галузі кримінального права щодо зазначених питань і формулювання авторської позиції щодо них.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Кримінальне право характеризується поліструктурністю його форм. Однак в юридичній літературі справедливо зазначається, що питання щодо доктрини кримінального права як можливого нормативного регулятора відносин, що є предметом відповідної галузі права, фактично не висвітлюються [1, с. 106; 2]. Водночас у багатьох наукових публікаціях термін «наука кримінального права» з легкістю і без пояснень замінюють на правову конструкцію «доктрина кримінального права», відповідно, визначаючи їх тотожними [наприклад, 3; 4]. Однак із таким підходом не можна погодитися тому, що ці поняття не є синонімами. Крім того, не досить вивченими залишаються джерела доктрини кримінального права загалом і судова практика як різновид таких джерел зокрема.

**Мета статті** полягає у розгляді судової практики як одного з джерел сучасної доктрини кримінального права України.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасних умовах активізації в Україні злочинних проявів у багатьох сферах життєдіяльності людей суспільство очікує від законодавчого органу (Верховної Ради України), Президента України, державних органів правопорядку рішучих і ефективних заходів у боротьбі зі злочинністю. І необхідною умовою здійснення узгоджених і стратегічно вивірених дій таких державних інституцій є наявність якісного наукового супроводження їхньої сумісної і самостійної діяльності. При цьому, як показує досвід багатьох країн із позитивною динамікою криміногенної ситуації, доктринальний підхід до наукового забезпечення взаємодії законотворчої та правозастосовної діяльності в питаннях боротьби зі злочинністю є найбільш ефективним. Він сприяє мінімізації хаотичного втручання в кримінальне законодавство з боку законодавця і є науковим підґрунтям для підвищення рівня забезпечення прав і свобод людини в правоохоронній і судовій діяльності. І, починаючи від судової практики як одного з джерел

сучасної доктрини кримінального права, розглянемо питання про зміст такого правового поняття, як «доктрина кримінального права», та його співвідношення з поняттям «наука кримінального права».

Поняття «доктрина кримінального права» і «наука кримінального права» схожі в тому, що їм притаманне теоретичне змістове наповнення. При цьому наука кримінального права об'єднує різні погляди, концепції, позиції науковців та інших дослідників. Нею охоплюється і протилежні погляди на подальший розвиток кримінального права. Водночас суспільству та державі потрібні науково обґрунтовані, системні, ефективні пропозиції щодо кримінально-правового напрямку державної політики. Така політика, як і основні форми її реалізації – криміналізація та декриміналізація діянь, мають відповідати принципам кримінального права, які перевірені часом, втілювати національні традиції, а також враховувати сучасний стан і перспективи розвитку державних і суспільних процесів. Це завдання має виконувати науково обґрунтована та сучасна доктрина кримінального права України, теоретичні положення якої насамперед щодо судової практики як джерела такої доктрини, як уже зазначалось, сьогодні ще не розроблені.

Як зазначається в юридичній літературі, відповідно до загального визначення, доктрина – це офіційно визнане вчення або наукова концепція, що сприймається як сукупність аксіоматичних припущень, на підґрунті яких потім розвиваються змістові аспекти тієї чи іншої теорії [5].

Доктрина кримінального права – це концепт наукових знань про: а) основні напрями розвитку кримінально-правової політики боротьби зі злочинністю виключно засобами кримінального права; б) функції і в) предмет кримінального права як науки та галузі права на певному етапі розвитку суспільства і держави; г) головні їхні інститути (зокрема, інститут злочину, інститут кримінальної відповідальності, інститут покарання).

Сучасна доктрина кримінального права України – це поки що відсутня системна сукупність поглядів, ідей, принципів,



основних напрямів і заходів щодо окресленого в пунктах а) – г) в умовах сьогодення, тобто під час реалізації Україною євроінтеграційного курсу, необхідності досягнення миру і спокою в країні й підвищення ефективності боротьби зі злочинністю з урахуванням інших національних і міжнародних (глобалізаційних) суспільних процесів. Термін «доктрина» не отожднюється з наукою [6, с. 71], а вживається у вужчому значенні, аніж наука. Визначальними ознаками доктрини є її об'єктивізація (визначеність в об'єктивному світі), концептуальність, системність і визнання у науковому колі, суспільстві і державі. З одного боку, доктрина виконує роль ідейної основи, теоретичного стрижня правотворчості, а з іншого – аналізуючи зміст чинних юридичних приписів, практику їхньої реалізації, пропонує конкретні шляхи вирішення проблемних питань, що виникають у процесі застосування норм права [7, с. 34].

Доктрина є систематизованими і структурованими знаннями, переважно стратегічного характеру та значення. Такі знання мають історично-національні коріння і повинні відповідати вимогам сьогодення. Доктринальні складники частково впроваджені в чинному Кримінальному кодексі (далі – КК) України. Відстоюючи позицію щодо досить високого рівня якості й ефективності багатьох норм цього кодексу, закладеного ще в період майже десятирічної роботи над його проектом, численні й переважно безсистемні зміни законодавцем змісту КК погіршили ситуацію щодо правового забезпечення боротьби з кримінальними правопорушеннями. Така ситуація вимагає розроблення сучасної кримінально-правової доктрини, зокрема, зі з'ясуванням питання про судову практику як її джерела.

Загальновідомо, що судова практика має велике значення для доктрини кримінального права й така позиція відстоюється в багатьох юридичних публікаціях. При цьому науковці доводять, що практика є одним з її центральних елементів або джерел, визначаючи останніми не кожні набутки судової практики, а тільки такі, з якими пов'язано формування єдиного підходу. Можна стверджувати, що

створення або обґрунтування функціонування більшості інститутів кримінального права України та їхніх норм здійснювалось і здійснюється з урахуванням або на підґрунті судової практики. Практична апробація, тобто визнання практикою, є необхідною умовою для визнання доктрини кримінального права «життєздатною», інакше доктринальні новели чи інші її складники приречені на «вимирання». Така апробація здійснюється судовими інституціями: Конституційним Судом України, Верховним Судом (Верховним Судом України), іншими національними судами, а також Європейським Судом із прав людини.

Одним із ключових джерел сучасної доктрини кримінального права є акти (рішення й висновки) Конституційного Суду України. Цей висновок підтверджується повноваженнями Суду (ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України») та їхніми межами (ст. 8 цього Закону) [8]. Наприклад, у ст. 7 зазначеного законодавчого акта до повноважень цієї судової інституції віднесено такі: 1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) офіційне тлумачення Конституції України; 3) надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їхню обов'язковість; 4) надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на Всеукраїнський референдум за народною ініціативою; 5) надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста

в порядку імпічменту в межах, визначених ст. ст. 111 і 151 Конституції України; б) надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам ст. ст. 157 і 158 Конституції України; 7) надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України; 8) вирішення питань про відповідність Конституції України та законам України нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за зверненням Президента України згідно з частиною другою ст. 137 Конституції України; 9) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їхніх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України.

Як передбачено у ст. 8 вказаного Закону України, Суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) чинних актів (їхніх окремих положень), а з метою захисту та відновлення прав особи Суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) акта (його окремих положень), який втратив чинність, але продовжує застосовуватись до правовідносин, що виникли під час його чинності [9].

Результати аналізу наведених законодавчих положень є підставою для висновку, що Конституційний Суд України може визнати неконституційним будь-який закон України або його окремі положення, а також інші нормативно-правові акти, зазначені в ст. ст. 7 і 8 Закону України «Про Конституційний Суд України». У свою чергу, такі акти Суду безпосередньо впливають на процес формування і вдосконалення сучасної доктрини кримінального права. Наприклад, 26 лютого 2019 р. Рішенням Конституційного Суду України визнано такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), ст. 368<sup>2</sup> КК України і що ця стаття втрачає чинність із дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

Виключення ст. 368<sup>2</sup> («Незаконне збагачення») з КК України значно впливає на головні інститути кримінального права – інститут злочину і інститут кримінальної відповідальності. Зокрема, наслідком набрання чинності цього акта є звуження змісту поняття «корупційні злочини», що впливає з примітки до ст. 45 КК, а також обмеження кола осіб, які підлягають кримінальній відповідальності за вчинювані корупційні злочини, ними не можуть бути особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які набули у власність активи зі значним перевищенням їхніх законних доходів.

Вплив на сучасну доктрину кримінального права актів Конституційного Суду України за своїм значенням є різним. Він може бути: 1) обмежувально-остаточним; 2) детермінантним для подальшого вдосконалення кримінального законодавства і/або вдосконалення правозастосування його норм або 3) сукупністю 1) і 2), що спостерігається щодо кримінальної відповідальності за незаконне збагачення.

Щодо наведеного Рішення Конституційного Суду України, то, враховуючи: а) міжнародні зобов'язання нашої країни, яка підписала і ратифікувала у встановленому порядку Конвенцію ООН проти корупції, де передбачено ст. 20 «Незаконне збагачення», а також б) позицію представників міжнародних організацій інших країн, зокрема посла США в Україні з негативним ставленням до цього Рішення та в) низку нових законопроектів щодо введення кримінальної відповідальності за незаконне збагачення, серед яких проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо відповідальності за незаконне збагачення» (реєстр. № 10110 від 28 лютого 2019 р.), поданий Президентом України, цей судовий акт має детермінантне значення для подальшого вдосконалення кримінального законодавства щодо незаконного збагачення як різновиду корупційного злочину. Водночас сучасна доктрина кримінального права України отримує нові результати науково-правових досліджень щодо незаконного збагачення, зокрема ті, що викладені у науково-правовому вис-

новку, підготовленому автором цієї статті на законопроект реєстр. № 10110 від 28.02.2019 р.), де запропоновано авторську дефініцію незаконного збагачення. Таким злочином визнано (на науковому рівні) умисне незаконне набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі або умисну передачу нею таких активів будь-якій іншій особі.

Однак дискусія щодо кримінальної відповідальності за незаконне збагачення триває і вже новий Президент України запропонував суспільству своє бачення редакції такого корупційного злочину, що знайшло підтримку Верховної Ради України.

Велике значення для формування сучасної доктрини кримінального права України має судова практика Верховного Суду (Верховного Суду України), зокрема, щодо мінімізації «прогалін» кримінального законодавства. Наприклад, у постановах Пленуму Верховного Суду України, постановах і вироках Верховного Суду наведено тлумачення низки понять, що мають загальне і конкретне кримінально-правове значення, проте визначення яких або відсутнє в законодавстві, або вони неоднаково розуміються судами. Наприклад, у судових рішеннях наведено визначення ознак злочинного зловживання з боку суб'єктів, що здійснюють функції держави, місцевого самоврядування або дорівнюють до них (таких понять, як «істотна шкода», «тяжкі наслідки», тощо).

Різновидом судової практики як джерела формування сучасної доктрини кримінального права України є практика Європейського Суду з прав людини, зокрема, щодо основоположних прав людини та їх дотримання під час притягнення винних до кримінальної відповідальності за вчинений злочин, меж втручання держави в право людини на особисте життя, пропорційність пріоритетності громадських інтересів і особистих прав людини.

Судова практика є не тільки перевіркою відповідності положень доктрини кримінального права, яка визнається в суспільстві і державі, сучасним суспіль-

ним процесам. Це рушійна «сила» для подальшого розвитку або повного оновлення наявної доктрини кримінального права, зокрема, у частинах напрямів кримінально-правової політики в сфері боротьби зі злочинністю та суттєвого вдосконалення кримінального законодавства України і практики його застосування.

**Висновки і пропозиції.** Наведене дає змогу сформулювати такі висновки:

1. Доктрина кримінального права – це концепт наукових знань про: а) основні напрями розвитку кримінально-правової політики боротьби зі злочинністю виключно засобами кримінального права; б) функції і в) предмет кримінального права як науки та галузі права на певному етапі розвитку суспільства і держави; г) головні їхні інститути (зокрема, інститут злочину, інститут кримінальної відповідальності, інститут покарання).

2. Визначальним ознаками доктрини є її об'єктивізація (визначеність в об'єктивному світі), концептуальність, системність і визнання у науковому колі, суспільстві і державі.

3. Необхідною умовою для визнання доктрини кримінального права «життєздатною» є її практична апробація (визнання практикою). Така апробація здійснюється судовими інституціями: Конституційним Судом України, Верховним Судом, іншими національними судами, а також Європейським Судом із прав людини.

4. Одним із ключових джерел формування сучасної доктрини кримінального права є акти (рішення й висновки) Конституційного Суду України. При цьому вплив на сучасну доктрину кримінального права актів Конституційного Суду України за своїм значенням є різним. Він може бути: 1) обмежувально-остаточним; 2) детермінантним для подальшого вдосконалення кримінального законодавства і/або вдосконалення правозастосування його норм або 3) сукупністю 1) і 2). Прикладом останнього (п. 3) може бути Рішення Конституційного Суду України щодо незаконного збагачення.

5. Судова практика є рушійною «силою» для формування сучасної доктрини кримінального права України.

Проведене дослідження є теоретичним підґрунтям для продовження наукових розвідок із метою створення концептуальних засад формування сучасної доктрини кримінального права України.

#### Список використаної літератури:

1. Рожнов А.П. Роль доктрини в механізмі впливу кримінального права на суспільство. *Вестник ВолГУ*. Серія 5. 2009. Вып. 11. С. 105–113.
2. Пудовочкин Ю.Е., Пирвагидов С.С. Понятіе, принципи и источники уголовного права: сравнительно-правовой анализ законодательства России и стран Содружества Независимых Государств. Санкт Петербург : Юридический центр «Пресс», 2003. 297 с.
3. Бурачинська Ю.Б. Кримінальна відповідальність за створення небезпеки: стан дослідження проблеми у доктрині кримінального права. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 245–252.
4. Кузембаев О.С. Джерела кримінально-правового регулювання в Україні. *SCIENTIFIC-DISCUSSION*. 2017. № 8 (8). С. 65–72. URL: [http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/9399/Кузембаев%20Scientific\\_discussion\\_journal%20№8.pdf?sequence=1&isAllowed=y%20\(дата%20звернення:%2002.11.2019\).\(дата%20звернення:02.11.2019\)](http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/9399/Кузембаев%20Scientific_discussion_journal%20№8.pdf?sequence=1&isAllowed=y%20(дата%20звернення:%2002.11.2019).(дата%20звернення:02.11.2019)).
5. Романов А.К. Современное уголовное право: доктрина и кризис. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/720/685/1219/032Romanov.pdf> (дата звернення: 02.11.2019).
6. Бошно С.В. Доктрина как форма и источник права. *Журнал российского права*. 2003. № 12. С. 72–80.
7. Семеніхін І.В. Правова доктрина: загальнотеоретичний аналіз / наук ред. О.В. Петришин. Харків : Юрайт, 2012. 88 с.
8. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 15.10.2019).
9. Рішення Конституційного Суду України від 26 лютого 2019 р. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1\\_p\\_2019.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_p_2019.pdf) (дата звернення: 01.10.2019).

#### **Demydova L. Sources of contemporary doctrine of criminal law of Ukraine: court practice**

*The article deals with the consideration and analysis of case law as one of the sources of modern criminal law doctrine. The author substantiates that in modern conditions of activation of criminal manifestations the doctrinal approach to scientific support of interaction of law-making and law-enforcement practice is the most effective. It helps to minimize chaotic interference in criminal law by the legislator and is a scientific basis for improving the level of human rights and freedoms in law enforcement and judicial activity. This raises the need to study and analyze the scientific achievements of criminal law researchers on these issues.*

*Using general and specific methods of scientific knowledge, the article offers the author's vision of the concept of "doctrine of criminal law" – a concept of scientific knowledge about: a) the main directions of the development of criminal-law policy to combat crime exclusively by means of criminal law; b) function and c) the subject of criminal law as a science and branch of law at a certain stage of development of society and the state; d) their main institutions (in particular, the institute of crime, the institute of criminal responsibility, the institute of punishment). At the same time, the defining features of the doctrine are recognized: the objectification of such scientific knowledge (their definiteness in the objective world), conceptualism, systematicity and recognition in the scientific community, society and state.*

*Attention is drawn to the fact that a practical precondition (recognition by practice) is a prerequisite for the recognition of the doctrine of criminal law as "viable". Such approbation is carried out by judicial institutions: the Constitutional Court of Ukraine, the Supreme Court, other national courts, as well as the European Court of Human Rights. And one of the key sources of modern doctrine of criminal law, according to the author of the article, are the acts (decisions and conclusions) of the Constitutional Court of Ukraine. In addition, it is substantiated that the influence on the modern doctrine of criminal law of acts of the Constitutional Court of Ukraine in its meaning is different. It may be: 1) restrictively final; 2) determinant to further improve criminal law and / or improve the enforcement of its rules or 3) the totality of 1) and 2).*

**Key words:** *criminal law doctrine, sources of criminal law doctrine, jurisprudence, case law of the Constitutional Court of Ukraine, case law of the European Court of Human Rights.*



УДК 343.85

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.15>

**Н. А. Дмитренко**

аспірант, викладач кафедри галузевого права  
історико-юридичного факультету  
Херсонського державного університету

## **ОСОБЛИВОСТІ ПРОФІЛАКТИКИ ТА ПОПЕРЕДЖЕННЯ ОКРЕМИХ ГРУП ЗЛОЧИНІВ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ**

Стаття присвячена дослідженню такого актуального питання, як профілактика злочинності у Збройних Силах України. Акцент у статті було зроблено не на виокремленні загальних мір профілактики та попередження злочинності, а на визначенні особливостей таких мір з огляду на конкретні групи злочинів, які здійснюються у Збройних Силах України. Адже кожному виду військових злочинів властиві певні особливості в їхніх причинах і особистості правопорушників. Були розглянуті такі види злочинів: проти порядку підлеглості і військової честі, проти порядку проходження військової служби, проти порядку несення бойового чергування та інших спеціальних служб, військові службові злочини. Також було проведено аналіз понять «попередження» та «профілактика» і визначено їхнє співвідношення між собою.

Визначено, що в попередженні злочинів проти порядку підлеглості і військової честі важливе місце належить заходам виховного характеру. Зокрема, окремо встановлено, які заходи сприяють попередженню злочинів проти порядку підлеглості і військової честі, що здійснюються під впливом сп'яніння.

Встановлено, що в попередженні злочинів проти порядку проходження військової служби велике значення мають заходи виховного та організаційного характеру.

Профілактика злочинних порушень проти порядку несення бойового чергування та інших спеціальних служб починається з навчання військовослужбовців спеціальних обов'язків, з їх тренування. Тому особовий склад повинен досконало знати вимоги статутів, постанов, інструкцій та інших документів, що регламентують порядок несення служби.

Заходами профілактики військових посадових злочинів є конкретні заходи, спрямовані на усунення безпосередніх їхніх причин, на навчання і виховання посадових осіб.

Визначено, що основний комплекс профілактики окремих груп злочинів серед військовослужбовців буде мати максимальний успіх у разі використання комплексної системи деструктивного впливу на злочинність військовослужбовців, що включатиме в себе різні напрями роботи, які реалізуються армійським командуванням, неурядовими організаціями та органами військової юстиції.

**Ключові слова:** профілактика, військові злочини, злочинність, попередження, військовослужбовці.

**Постановка проблеми.** Кримінологічна обстановка в Збройних Силах України залишається складною. Це негативно позначається на бойовій готовності частин і підрозділів, негативно впливає на авторитет української армії і суспільство загалом. Проблема злочинності військовослужбовців сама по собі вже давно вийшла за межі військової організації держави і стала загальнодержавним завданням, що, у свою чергу, змушує розробляти нові

підходи до попередження та профілактики злочинної поведінки у військах. Слід зазначити, що проведення державними органами України організаційних заходів щодо попередження злочинності та запобігання злочинам у Збройних Силах України ґрунтується на тих же принципах, що і профілактична робота в українському суспільстві загалом.

Кінцевим результатом зазначеної діяльності повинно з'явитися спільне вироблення органами військового управління, військової юстиції, військово-

службовцями, громадськими організаціями різних взаємопов'язаних між собою заходів, спрямованих на запобігання злочинам у Збройних Силах України і усунення причин, що породжують злочинну поведінку військовослужбовців.

**Актуальність проблеми** зростає також і у зв'язку з давно назрілою необхідністю вдосконалення нормативно-правових актів, що регламентують попередження (профілактику) злочинів у Збройних Силах України, адже зараз є лише Концепція «Про схвалення реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року» [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми профілактики та попередження злочинності досліджувались у працях вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема: В.В. Голіни, О.М. Джужі, А.Ф. Зелінського, В.В. Лунєєва та інших. Проте питання профілактики окремих груп злочинів у Збройних Силах досліджено не досить.

**Мета статті** полягає в дослідженні сучасного стану та особливостей профілактики окремих груп злочинів у Збройних Силах України.

**Виклад основного матеріалу.** Досить часто в науковій літературі, нормативних актах та в самій науці кримінології вживаються такі терміни, як «попередження», «профілактика», «запобігання». На перший погляд вони є словами-синонімами, але за більш детального огляду можна знайти певні відмінності між цими поняттями.

Наприклад, такі науковці, як В.В. Голіна, А.Ф. Зелінський, вважають, що «попередження» – це всі форми та заходи превентивного характеру, а «профілактика» – це заходи щодо усунення або нейтралізації криміногенних чинників [2, с. 140; 3, с. 12].

Ю.Ф. Іванов та О.М. Джужа під профілактикою злочинності розуміють багаторівневу систему державних і громадських цілеспрямованих заходів щодо виявлення, усунення, нейтралізації причин та умов злочинності. Зважаючи на це, профілактика розглядається як діяльність з усунення, нейтралізації чи ослаблення факторів, які породжують зло-

чинність або сприяють їй. Припинення полягає в діях, спрямованих на зупинення злочинної діяльності, що вже почалася, та на недопущення настання злочинного результату. Запобігання є діяльністю держави та суспільства, спрямованою на утримання злочинності на можливо мінімальному рівні через усунення її причин й умов, а також на недопущення та припинення конкретних злочинів [4, с. 165]. Таке співвідношення понять є досить раціональним.

Оскільки кожному виду військових злочинів (проти порядку підлеглості і військової честі, проти порядку проходження військової служби, проти порядку користування військовим майном і його зберігання, проти порядку експлуатації військової техніки, проти порядку несення бойового чергування та інших спеціальних служб, проти встановленого порядку збереження військової таємниці, військові службові злочини і т.д.) властиві певні особливості в їхніх причинах і особистості правопорушників, доцільно розглянути зміст профілактичних робіт певних груп злочинів окремо.

У попередженні злочинів проти порядку підлеглості і військової честі важливе місце належить заходам виховного характеру. Причому насамперед вони проявляються у вихованні командирів і начальників, тобто у вихованні вихователів. У сучасних умовах до командирів і начальників пред'являються високі вимоги. Вони повинні володіти такими рисами, як висока дисциплінованість, суворота вимогливості до себе, командирська воля і організаторські здібності, висока професійна підготовка, загальна і професійна культура, вміння навчати і виховувати підлеглих. Реалізація цих вимог має велике профілактичне значення.

Наказ або розпорядження начальника, що відповідають цим вимогам, будуть правильно сприйняті підлеглими в будь-якій ситуації. Такий начальник завжди зможе запобігти негативним емоційним реакціям, які ведуть до скоєння цього виду злочинів.

Виховуючи підлеглих у дусі беззаперечного підпорядкування начальникам і взаємної поваги один до одного, досвідчені командири приділяють велику увагу вихо-

ванню у них культури емоцій, викриттю егоїстичної, агресивної поведінки, вмінню керувати своїми почуттями в конфліктних ситуаціях.

При цьому з особливою ретельністю організовується індивідуальна робота з військовослужбовцями, що виростили в неблагополучних сім'ях, раніше судимими, які допускають вживання спиртних напоїв, що вирізняються невірноважним, нестриманим, агресивним характером. Організаційні заходи тут зводяться до постійного поліпшення добору і підготовки командирів, всебічної підтримки їхнього авторитету серед підлеглих; до рішучої боротьби з фактами неправомірної, аморальної або нетактовної поведінки окремих начальників щодо підлеглих; до своєчасного вирішення конфліктних ситуацій і, особливо, статутних взаємовідносин між начальниками і підлеглими, між військовослужбовцями; до викорінення безкарності військовослужбовців, що допускають проступки проти порядку підлеглості, вживання спиртних напоїв і інші правопорушення.

Попередженню злочинів проти порядку підлеглості і військової честі, що здійснюються під впливом сп'яніння, сприяють:

- рішуча боротьба з випадками вживання спиртних напоїв;
- своєчасна ізоляція військовослужбовців, які перебувають у нетверезому стані;
- поліпшення організації патрулювання, внутрішньої служби на КПП;
- закриття всіх каналів, через які спиртні напої і наркотичні засоби можуть потрапляти до військовослужбовців строкової служби.

У попередженні злочинів проти порядку проходження військової служби заходи виховного характеру також мають істотне значення. Відомо, що особи, які ухиляються від військової служби (дезертирство, відмова від несення обов'язків із військової служби), характеризуються низьким рівнем культури, моральної, правової та політичної свідомості.

Такі військовослужбовці особливо потребують цілеспрямованої індивідуальної роботи, яка полегшувала б процес їхньої адаптації, пристосування до

нових, незвичних і тому важких для них умов військової служби, розкривала би для них правомірні шляхи вирішення їхніх особистих проблем і показувала суспільну небезпеку злочинних ухилень від військової служби і невідворотність кримінальної відповідальності за їх скоєння.

З метою попередження самовільного залишення військової частини велика увага у виховній роботі приділяється розкриттю негативних наслідків пияцтва, питанню статевого виховання військовослужбовців строкової служби, вироблення у них звички і вміння підпорядковувати свої особисті потреби інтересам військової служби.

До організаційних заходів профілактики ухилень від військової служби належать такі: поліпшення відбору призовників, своєчасне виявлення у військовослужбовців захворювань, що перешкоджають проходженню строкової служби; уважне ставлення до листів, скарг і прохань військовослужбовців, прояв турботи про їхні сім'ї.

Ефективним профілактичним заходом є формування статутного розпорядку в житті і діяльності військовослужбовців строкової служби, в наданні їм відпусток і звільнень, у взаємних відносинах між товаришами по службі і т. д. Суворе дотримання командирами вимог військового законодавства в сферах, які зачіпають особисті інтереси військовослужбовців, вносить у службу підлеглих ясність і визначеність, виховує у них шанобливе ставлення до військового правопорядку.

Позитивно позначається на ставленні особового складу до порядку проходження військової служби організація чіткого статутного контролю за наявністю військовослужбовців на ранкових оглядах, заняттях, в особистий час і на вечірніх перевірках, а також за поверненням їх із відпусток, відряджень і госпіталів.

Особливий контроль повинен бути організований за військовослужбовцями, які виконують завдання поза межами частин і підрозділів. Вирішення зазначених питань тісно пов'язане з організацією внутрішньої служби в підрозділах, контрольно-технічних і контрольно-пропускних пунктах, патрульної служби поза частини.

Профілактика злочинних порушень проти порядку несення бойового чергування та інших спеціальних служб починається з навчання військовослужбовців спеціальних обов'язків, з їх тренування. Глибоке знання своїх обов'язків, уміння працювати на бойовій техніці, поводитися зі зброєю та іншими засобами забезпечення служби – запорука її успішного несення.

Тому особовий склад повинен досконало знати вимоги статутів, постанов, інструкцій та інших документів, що регламентують порядок несення служби. Поряд із цим у нього повинна бути вироблена переконаність у необхідності найсуворішого дотримання встановленого порядку, свідомість суспільної небезпеки найменших відступів від чинних правил, прагнення до сумлінного виконання обов'язків із служби.

Ефективним заходом попередження злочинних порушень правил несення спеціальних служб є організація несення в суворій відповідності з чинними нормами. Будь-який наряд повинен бути повністю забезпечений усім необхідним для виконання поставленого перед ним завдання: бойовою технікою, спорядженням, транспортом, одягом і т.д.

Важливу роль відіграє також завчасне призначення військовослужбовців у наряд; надання їм часу для підготовки, вивчення спеціальних обов'язків, інструктажів і відпочинку; підбір людей з урахуванням їхніх особистих якостей, рівня підготовки, службового досвіду і важливості виконання завдань.

Одним із дієвих засобів попередження порушень правил несення спеціальних служб є добре поставлений контроль із боку відповідних командирів, штабів і чергових, у підпорядкуванні яких перебуває наряд. Контроль повинен бути статутним, систематичним, що дає змогу підтримувати в особового складу наряду постійну пильність. На особливу увагу заслуговує втілення в життя принципу невідворотності відповідальності осіб, які допустили проступки в наряді.

Як уже зазначалося, підтримання статутного порядку і дисципліни у військах значною мірою залежить від дотримання

посадовими особами вимог законів і військових статутів. Тому попередження військових посадових злочинів, особливо серед посадових осіб начальницького складу, завжди розглядалося в Збройних Силах як першочергове завдання.

Заходами попередження військових посадових злочинів є конкретні заходи, спрямовані на усунення безпосередніх їхніх причин, на навчання і виховання посадових осіб. Вони пов'язані:

а) з удосконаленням підбору кадрів військових посадових осіб під час прийому в школи і на курси, під час призначень і переміщень по службі;

б) із забезпеченням необхідної спеціальної підготовки посадових осіб, що дає їм змогу зі знанням справи виконувати свої обов'язки.

Начальники, які працюють з особовим складом, особливо потребують педагогічних і психологічних знань; працівники господарської, фінансової, технічної та інших служб – знань спеціального характеру; для всіх посадових осіб обов'язковим є знання правових основ своєї діяльності, а також норм матеріальної, адміністративної та кримінальної відповідальності, яка може наступити за недотримання службових обов'язків;

в) з поліпшенням роботи з правового виховання посадових осіб, причому вирішальне значення в цьому вихованні належить суворому дотриманню законності з боку начальників;

г) з більш чітким і повним визначенням прав і обов'язків посадових осіб, перш за все там, де вони не регламентовані;

г) зі створенням для військових посадових осіб всіх необхідних умов, що забезпечують реальне виконання ними своїх обов'язків, – особливо це стосується матеріально-технічного забезпечення;

д) з організацією дієвого контролю за діяльністю посадових осіб із боку вищого командування, штабів і служб військових частин (систематичність, раптовість, якість проведених перевірок, інвентаризацій і ревізій) – перш за все це належить до контролю за діяльністю матеріально відповідальних осіб;

е) з неухильним втіленням у життя принципу невідворотності матеріальної,



дисциплінарної і кримінальної відповідальності за злочини та інші правопорушення військових посадових осіб.

**Висновки і пропозиції.** Отже, без вирішення проблем боротьби зі злочинністю, без зміцнення законності і правопорядку в Збройних Силах України неможливо вирішити проблему підвищення бойової готовності та зміцнення Збройних Сил загалом.

Основний комплекс наведених вище заходів попередження і профілактики окремих груп злочинів серед військовослужбовців на сучасному етапі розвитку Збройних Сил буде мати максимальний успіх за використання комплексної системи деструктивного впливу на злочинність військовослужбовців, що включатиме в себе різні напрями роботи, які реалізуються армійським командуванням, неурядовими організаціями та органами

військової юстиції. У підсумку це дасть змогу значно знизити зростання злочинності серед військовослужбовців, а надалі – стабілізувати її.

**Список використаної літератури:**

1. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1209-2011-p> (дата звернення: 06.11.2019).
2. Зелінський А.Ф. Кримінологія : курс лекцій. Харків, 1996. 259 с.
3. Голіна В.В. Попередження злочинності : конспект лекції. Харків : Українська юридична академія, 1994. 40 с.
4. Іванов Ю.Ф. Кримінологія : навч. посібник. Київ : Видавництво ПАЛИВОДА А.В., 2006. 264 с.

---

**Dmytrenko N. Peculiarities of prevention of certain crime groups in the Armed Forces of Ukraine**

*The article is devoted to the research of such urgent issue as crime prevention in the Armed Forces of Ukraine. The focus of this article was not on highlighting general prevention and crime prevention measures, but rather on identifying the specificities of such measures in view of specific crime groups committed in the Armed Forces of Ukraine. After all, each type of war crimes is characterized by specific features in their causes and personality of offenders. The following types of crimes were considered: against the order of subordination and military honor, against the order of military service, against the order of carrying out military duty and other special services, military service crimes. The concepts of "prophylaxis" and "prevention" were also analyzed and their correlation was determined. It is determined that measures of educational character play an important role in preventing crimes against subordination and military honor. In particular, the measures that contribute to the prevention of crimes against subordination and military honor carried out under the influence of intoxication are specified.*

*It is established that measures of educational and organizational character are important in preventing crimes against military service.*

*Prevention of criminal offenses against the order of combat duty and other special services begins with the training of military personnel on special duties, with their training. Therefore, the personnel should be fully aware of the requirements of the statutes, regulations, instructions and other documents governing the order of service.*

*Measures for preventing military officials are specific measures aimed at eliminating their immediate causes, training and education of officials.*

*It has been determined that the main complex of prevention of certain groups of crimes among military personnel will be the maximum success when using the complex system of destructive influence on crime of military personnel, which will include different directions of work, which are implemented by the military command, non-governmental organizations and military justice bodies.*

**Key words:** *prophylaxis, war crimes, crime, prevention, military personnel.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.16>

А. С. Колос

асистент кафедри права  
Вінницького національного аграрного університету

## ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗАСУДЖЕНИХ У НАЦІОНАЛЬНОМУ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Стаття присвячена аналізу правових засад статусу засуджених до позбавлення волі в Україні на основі сучасних наукових підходів до класифікації нормативно-правових актів у сфері забезпечення прав людини, визначенню основних складників нормативної бази кримінально-виконавчого права щодо регулювання та захисту прав громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні.

Наголошується на тому, що в Україні досить гостро стоять проблеми дотримання прав і законних інтересів громадян, які опинилися у місцях позбавлення волі. Світова спільнота продовжує звертати увагу на порушення прав засуджених в Україні, тому необхідність ефективної імплементації принципів сучасної європейської доктрини прав та свобод людини і громадянина у норми кримінально-виконавчого права вимагає подальших наукових досліджень. Недосконалість правових норм, які визначають правовий статус засуджених, призводить до того, що зміни у сфері дотримання прав людини і громадянина у місцях виконання покарань відбуваються вкрай повільно і неефективно.

У статті розглянуто основні положення кримінально-правового законодавства, що визначають зміст правового статусу засуджених і становлять його структуру. Здійснено аналіз правових засад статусу засуджених до позбавлення волі в Україні, визначених Кримінально-процесуальним кодексом, окреслено основні складники нормативної бази регулювання та захисту прав громадян, засуджених до позбавлення волі.

Зроблено висновок щодо необхідності розроблення та нормативного закріплення форм і методів забезпечення прав засуджених до позбавлення волі у контексті реформи пенітенціарної системи; законодавчого визначення правового статусу засуджених, які перебувають на тимчасово окупованих територіях; встановлення правових гарантій законності, дисципліни та внутрішнього порядку в органах та установах виконання покарань; нових критеріїв оцінювання ефективності забезпечення прав громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні.

**Ключові слова:** правовий статус, правовий статус засуджених, права засуджених, обов'язки засуджених, Кримінально-виконавчий кодекс України.

**Постановка проблеми.** У нашій державі нині гостро стоять проблеми дотримання прав і законних інтересів громадян, що опинилися в місцях позбавлення волі. Світова громадськість постійно звертає увагу на порушення в Україні життєво важливих прав людей, які тимчасово або довічно позбавлені свободи. Імплементація принципів сучасної європейської доктрини прав та свобод людини і громадянина, відповідно до якої повинні формулюватися нормативно-правові норми, зокрема норми кримінального і кримінально-виконавчого права, є одним з основних

напрямів реформування кримінально-виконавчої системи України.

Правовий статус засуджених є досить складним соціально-правовим явищем і виступає як сукупність передбачених різними галузями законодавства України прав і обов'язків засудженого під час виконання і відбування кримінального покарання. Тому наукове обґрунтування змісту правового статусу засуджених викликає певні складнощі в науці кримінально-виконавчого права, що пов'язано з відсутністю в теорії права єдиної думки щодо правового статусу особи, специфікою правового статусу засудженого до позбавлення волі. Вивчення наукових проблем правового статусу засуджених

до позбавлення волі є досить актуальним і потребує додаткових досліджень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні та практичні проблеми правового статусу засуджених висвітлено у працях В.М. Горшеньова, М.Я. Гуцуляка, В.А. Кучинського, В.А. Львовичкіна, О.В. Лисодєда, О.А. Лукашевої, Г.В. Мальцева, Н.І. Матузова, П.М. Рабіновича, А.І. Зубкова, О.С. Міхліна, М.П. Мелентьєва, П.Г. Пономарьова, М.О. Стручкова, В.П. Севастьянова, В.М. Трубникова, І.В. Шмарова, І.С. Яковець та інших.

**Мета статті** – аналіз правових засад статусу засуджених до позбавлення волі в Україні, визначення основних складників нормативної бази регулювання та захисту прав громадян, засуджених до позбавлення волі в Україні, характеристика їхнього змісту, а також окреслення основних напрямів удосконалення кримінально-виконавчого законодавства щодо регулювання прав та обмежень засуджених до позбавлення волі.

**Виклад основного матеріалу.** Нормативно-правове забезпечення прав осіб, засуджених в Україні до позбавлення волі, базується на конституційних засадах. Стаття 63 Конституції України встановлює, що засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду.

Найважливішим законодавчим актом щодо належного правового регулювання та забезпечення прав осіб, засуджених до позбавлення волі в Україні, є Кримінально-виконавчий кодекс України (далі – КВК України), який закріплює основні засади правового статусу засуджених.

Спираючись на конституційні норми, Кримінально-виконавчий кодекс України визначає основи правового статусу засуджених, закріплюючи їхні основні права та обов'язки.

Правовий статус засуджених базується на таких основних положеннях: 1) права людини і громадянина, передбачені в Конституції України та законах України; 2) права і обмеження, які містяться у кримінально-виконавчому законодавстві та інших нормативно-правових актах, що стосуються виконання покарань; 3) права

і правила поведінки з ув'язненими, які містяться у міжнародних стандартах [4, с. 51].

Правовий статус фізичної особи – це сукупність її прав і обов'язків. За характером правового регулювання виділяють загальний, галузевий і спеціальний правовий статус фізичної особи. Загальний правовий статус визначається нормами всіх галузей права, галузевий – конкретної галузі права, а спеціальний (або індивідуальний) – нормами спеціального законодавства [10, с. 44]. Наприклад, правовий статус засуджених є спеціальним статусом, а похідними від нього є статуси засуджених до різних видів покарань.

Варто зазначити, що спеціальний статус засудженого суттєво відрізняється від загального правового статусу громадян. Засуджені обмежуються в певних правах і свободах громадян, адже саме такі обмеження становлять сутність кримінального покарання. Межі правового статусу засуджених встановлюються спеціальними законами.

На думку М.Я. Гуцуляка, правовий статус засуджених – це заснована на загальному статусі громадян держави і закріплена в нормативних актах різних галузей права сукупність їхніх обов'язків, прав, свобод і законних інтересів, що залежать від призначеної судом міри кримінально-правового впливу і від поведінки винного під час її виконання [1, с. 139].

Елементами змісту правового статусу є суб'єктивні права, законні інтереси та обов'язки засуджених, а зміст суб'єктивних прав становлять: 1) можливість засудженого вільно користуватися соціальними благами у межах, встановлених правом; 2) можливість вимагати виконання відповідних обов'язків адміністрацією органів і установ виконання покарань, іншими суб'єктами кримінально-виконавчих та інших правовідносин; 3) можливість звернутися за захистом свого суб'єктивного права.

КВК України містить окрему гл. 2, яка має назву «Правовий статус засуджених», і в якій розміщено чотири статті: ст. 7 («Основи правового статусу засуджених»), ст. 8 («Основні права засуджених»), ст. 9 («Основні обов'язки засу-

джених»), ст. 10 («Право засуджених на особисту безпеку»).

Норми, що більш детально визначають правовий статус засуджених до окремих видів кримінальних покарань, містяться в главах Особливої частини Кримінально-виконавчого кодексу. Основні права та обов'язки осіб, засуджених до позбавлення волі, закріплені у ст. 107 КВК України. Особливості відбування покарання у виді позбавлення волі засудженими жінками і неповнолітніми визначається окремою главою Особливої частини Кодексу (гл. 21). Крім того, враховуючи специфіку відбування покарання осіб, засуджених до покарання у виді довічного позбавлення волі, законодавець деталізує їхні окремі права у ст. 151 КВК України [5].

У 2010 р. був прийнятий надзвичайно важливий документ, що визначив правові засади статусу засуджених відповідно до світових стандартів – Закон України від 21 січня № 1828-VI «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо забезпечення прав засуджених осіб в установах виконання покарань». Цим Законом було внесено зміни і доповнення до понад 40 статей КВК, Кодекс було доповнено новими статтями, а окремі статті чи частини статей було викладено у новій редакції. Закон значно розширив права засуджених.

Відповідно до ст. 8 КВК засуджені мають право: на отримання інформації про свої права й обов'язки, порядок і умови виконання та відбування призначеного судом покарання; на гуманне ставлення до себе і на повагу гідності, властивої людській особистості; звертатися відповідно до законодавства з пропозиціями, заявами і скаргами до адміністрації органів і установ виконання покарань, їхніх вищих органів, а також до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, суду, органів прокуратури, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян; на охорону здоров'я; на соціальне забезпечення, зокрема й на отримання пенсій; на правову допомогу; на оплачувану працю згідно із законодавством про працю; на отримання передач; на свободу віроспо-

відання; на отримання копій документів з особових справ.

Засуджені іноземці мають право підтримувати зв'язок із дипломатичними представництвами і консульськими установами своїх держав, особи без громадянства, а також громадяни держав, що не мають дипломатичних представництв або консульських установ в Україні, із дипломатичними представництвами держави, яка взяла на себе охорону їхніх інтересів, або міжнародними органами чи організаціями, які здійснюють їхній захист [5].

Ст. 9 визначає основні обов'язки засуджених: виконувати встановлені законодавством обов'язки громадян України, неухильно додержуватися правил поведінки, які передбачені для засуджених, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших осіб; виконувати встановлені законодавством вимоги адміністрації органів і установ виконання покарань, уповноваженого органу з питань пробації; ввічливо ставитися до персоналу, інших осіб, які відвідують установи виконання покарань, а також до інших засуджених; з'являтися за викликом адміністрації органів і установ виконання покарань, уповноваженого органу з питань пробації.

До основних прав осіб, які відбувають покарання, кодекс відніс і право засуджених на особисту безпеку. Ст. 10 КВК встановлює, що у разі виникнення небезпеки життю і здоров'ю засуджених, які відбувають покарання у виді арешту, обмеження волі, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців або позбавлення волі, вони мають право звернутися із заявою до будь-якої посадової особи органу чи установи виконання покарань із проханням про забезпечення особистої безпеки. У цьому разі посадова особа зобов'язана вжити невідкладних заходів щодо забезпечення особистої безпеки засудженого [5].

Вищезазначені норми становлять законодавчу основу правового статусу засуджених. Крім того, норми, що визначають правовий статус осіб, засуджених до позбавлення волі, закріплено в таких законах: Кримінальному процесуальному кодексі



України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, завданням якого є охорона прав і свобод громадян, зміцнення законності, запобігання правопорушенням тощо, Кодексі законів про працю України, Сімейному кодексі України.

Крім того, норми щодо правового регулювання статусу засуджених містять низку спеціальних законів, зокрема Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк», Закон України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів» тощо.

Отже, правовий статус засуджених регламентується Конституцією України, Кримінально-виконавчим кодексом України, а також нормами трудового, цивільного, сімейного та інших галузей права, але з обмеженнями, передбаченими законодавством для засуджених, а також впливають з вироку суду та режиму відбування покарання.

**Висновки і пропозиції.** В Україні протягом останніх років було розроблено та прийнято чимало нормативно-правових актів, що регулюють правовий статус засуджених до позбавлення волі та забезпечують ефективну реалізацію державної політики у сфері захисту прав засуджених в Україні. Проте в умовах активного реформування національного законодавства, його адаптації, приведення у відповідність до загальноєвропейських стандартів виникає велика кількість питань щодо законодавчого регулювання статусу засуджених, зокрема розроблення та нормативного закріплення форм і методів правового забезпечення прав засуджених до позбавлення волі у контексті реформи пенітенціарної системи; законодавчого визначення правового статусу засуджених, які перебувають на тимчасово окупованих територіях; встановлення правових гарантій законності, дисципліни та внутрішнього порядку в органах та установах виконання покарань.

## Список використаної літератури.

1. Гуцуляк М.Я. Правовий статус осіб, засуджених до покарання у виді громадських робіт. *Вісник Запорізького національного університету. Серія : Юридичні науки.* 2010. № 3. С. 138–142.
2. Лисодєд О.В. Правовий статус засуджених в Україні: реалії сьогодення та перспективи удосконалення. *Вісник Асоціації кримінального права України : електрон. наук. вид.* Харків, 2016. Вип. 2. С. 270–279. URL: [http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/12/20\\_Lysodyed.pdf](http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/12/20_Lysodyed.pdf) (дата звернення: 25.10.2019).
3. Львовчкін В.А. Нормативно-правові та організаційні засади забезпечення реалізації в Україні міжнародних стандартів з прав і свобод засуджених до позбавлення волі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2002. 195 с.
4. Марисюк К.Б. Поняття та суть правового статусу засуджених. *Журнал східноєвропейського права.* 2015. № 14. С. 51–55.
5. Кримінально-виконавчий кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2004. № 3–4. Ст. 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15>.
6. Кримінально-виконавче право України : навч. посіб. / А.П. Гель, Г.С. Семаков, І. С. Яковець ; за ред. проф. А.Х. Степанюка. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 624 с.
7. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 червня 2005 р. № 2713–IV. *Відомості Верховної Ради.* 2005. № 30. Ст. 409.
8. Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3160–VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 38. Ст. 380.
9. Про схвалення Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 654–р. *Офіційний вісник України.* 2017. № 78. Ст. 2401.
10. Шемшученко Ю.С., Пархоменко Н.М. Правовий статус. *Юридична енциклопедія : в 6 т.* Київ : Українська енциклопедія, 2003. Т. 5. 736 с.
11. Яцишин М.М. Особливості правового статусу засуджених в Україні та правових системах інших європейських держав. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку : зб. наук. пр. / за ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Гриценка, М.Б. Бучка ; упор. О.В. Кресін.* Київ : Логос, 2010. С. 480–482.

---

**Kolos A. Legal status of convicted individuals in the national correctional code**

*The article is devoted to the analysis of legal bases of the status of the convicted individuals in prison in Ukraine on the basis of modern scientific approaches to the classification of regulatory legal acts in the sphere of human rights protection, determination of the main components of the normative framework of criminal enforcement law on regulation and protection of the rights of citizens sentenced to imprisonment in Ukraine.*

*It is emphasized that in Ukraine the problems of observance of the rights and legitimate interests of the citizens who have been imprisoned are quite acute. The international community continues to draw attention to the violations of the rights of prisoners in Ukraine, therefore, the need for effective implementation of the principles of modern European doctrine of human and citizen rights and freedoms in criminal law requires further scientific research. The imperfection of the legal norms that determine the legal status of convicts leads to the fact that changes in the sphere of respect for human rights and the citizen at the places of punishment are extremely slow and inefficient.*

*The article deals with the main provisions of the criminal law, which determine the content of the legal status of prisoners and make up its structure. Author analyses the legal base of the status of convicted individuals in prison in Ukraine, defined by the Criminal Procedure Code, outlines the main components of the normative framework for regulation and protection of the rights of citizens sentenced to imprisonment.*

*The conclusion was drawn about the need to develop and regulate the forms and methods of ensuring the rights of convicted individuals in prison in the context of reform of the penitentiary system; legislative definition of the legal status of convicts who are on the temporarily occupied territories; establishment of legal guarantees of lawfulness, discipline and internal order in the bodies and institutions of execution of sentences; new criteria for evaluating the effectiveness of ensuring the rights of citizens sentenced to imprisonment in Ukraine.*

**Key words:** *legal status, legal status of convicted individuals, rights of convicted persons, duties of convicted persons, Criminal Code of Ukraine.*

УДК 343.93

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.17>

**Маслова Н. Г.**

кандидат юридичних наук, докторант  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## **ІНДИВІДУАЛЬНЕ ЗАПОБІГАННЯ КРИМІНАЛЬНОМУ РАДИКАЛІЗМУ**

*У статті досліджено проблему запобігання злочинам радикального спрямування. Визначено основні заходи протидії кримінальному радикалізму на індивідуальному рівні залежно від стадії формування злочинного наміру та його реалізації. Запропоновано шляхи вдосконалення заходів індивідуального запобігання в діяльності правоохоронних органів із протидії кримінальному радикалізму. Результативність індивідуальної профілактики досягається працівниками поліції шляхом безпосередньої участі в підборі для проведення виховної роботи найбільш підготовлених у педагогічному плані осіб, постійного контролю за безперервністю індивідуального профілактичного впливу, своєчасного реагування на ослаблення індивідуальної профілактики тощо. Об'єктом цього виду профілактики є злочинне середовище, особи та злочинні групи. Вона здійснюється головним чином спеціалізованими правоохоронними органами і значною мірою за допомогою заходів, пов'язаних із примусом. Мета полягає у припиненні злочинної діяльності вказаних осіб і груп. Індивідуальна профілактика передбачає також кримінологічний вплив на осіб з асоціальною поведінкою. Ця профілактика охоплює два етапи: виявлення зазначених осіб і чинення на них профілактичного впливу. Виявлення осіб здійснюється у процесі повсякденної оперативно-службової діяльності. Воно повинно бути цілеспрямованим, максимально раннім і повним. Джерела отримання інформації про таких осіб можуть бути найрізноманітнішими, проте діяльність співробітника у сфері протидії злочинності буде малоефективною без тісної взаємодії з іншими суб'єктами. Здійснення контролю за поведінкою та способом життя осіб може здійснюватися як гласно (перевірка за місцем проживання чи навчання), так і з використанням негласних методів роботи, передбачених Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність». Індивідуальна профілактика злочинців містить етап притягнення їх до кримінальної відповідальності із застосуванням передбачених кримінальним законом заходів покарання та інших заходів кримінально-правового впливу.*

**Ключові слова:** протидія злочинності, кримінальний радикалізм, індивідуальне запобігання, правоохоронні органи.

**Постановка проблеми.** Злочинність як соціальне явище притаманне будь-якому суспільству незалежно від форми державного правління, соціально-економічного устрою, рівня розвитку держави та демократичних свобод у її громадян. Саме тому будь-якій державі та суспільству доводиться вирішувати проблему протидії злочинності із застосуванням найрізноманітніших засобів, втручатися в криміногенні й кримінальні процеси на всіх етапах із метою як запобігання реалізації злочинних намірів, так і розкриття скоєних злочинів. Посилення радикальних настроїв у суспільстві, продовження

антитерористичної операції на сході країни, подальше економічне розшарування населення та поява в Україні ветеранів війни та осіб із досвідом бойових дій породжує загострення політичної боротьби між політичними партіями та зумовлює використання радикальних засобів і знарядь, зокрема, з потенційною загрозою реалізації найбільш негативних сценаріїв у суспільстві. У цьому контексті важливу роль у запобіганні злочинності має індивідуальний рівень, який охоплює систему заходів виявлення та позитивного впливу на конкретних осіб, від яких слід очікувати незаконних дій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різноманітним аспектам протидії

злочинності присвячено праці Г.А. Аванесова, А.І. Алексєєва, Ю.М. Антоняна, О.М. Бандурки, В.М. Бесчастного, О.В. Бокова, С.Є. Віцина, В.В. Голіни, Л.М. Давиденка, І.М. Даньшина, О.М. Джужі, Е.О. Дідоренка, А.І. Долгової, А.Е. Жалинського, А.П. Закалюка, А.Ф. Зелінського, О.М. Ігнатова, І.І. Карпеця, О.Г. Кальмана, Я.Ю. Кондратьєва, В.М. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнецової, О.М. Литвака, О.М. Литвинова, Ф.А. Лопушанського, В.В. Лунєєва, М.І. Мельника, С.Г. Міщенко, П.П. Михайленка, О.Б. Сахарова, В.М. Соміна, О.О. Степанченка, Н.О. Ярмиша та інших науковців.

**Метою статті** є визначення ролі та вдосконалення ефективності діяльності державних і правоохоронних органів, громадських об'єднань у сфері індивідуального запобігання кримінальному радикалізму.

**Виклад основного матеріалу.** Заходи індивідуального запобігання є персоніфікованими, індивідуальними та спрямованими на конкретну особу, що суттєво відрізняє останні від заходів загальносоціального та спеціально-кримінологічного запобігання злочинності. Залежно від властивих для неї форм, методів і засобів превентивного впливу заходи індивідуального запобігання можна розділити на три етапи: 1) до формування мотиву злочину та наміру його вчинити; 2) після його сформованості, але до початку реалізації; 3) після початку реалізації наміру через здійснення конкретних злочинів. З урахуванням зазначених якісних відмінностей, на кожному з етапів вжиття заходів індивідуального запобігання вчиненню злочину виділяють три типи кримінологічної діяльності: 1) профілактику; 2) відвернення; 3) припинення злочинів [1, с. 40; 2, с. 329; 3, с. 397].

1. Профілактика кримінального радикалізму на індивідуальному рівні повинна включати заходи, пов'язані з виявленням осіб, соціальні та психофізичні особливості яких, їхня поведінка та спосіб життя, несприятливі, криміногенні умови середовища та життєвого устрою; інші довготривалі обставини з високою ймовірністю вказують на схильність до вчинення злочинів радикального спрямування.

У цьому контексті на перше місце виходить індивідуальне кримінологічне про-

гнозування, яке ґрунтується на розумінні про типові риси осіб злочинців, а також факторів зовнішнього середовища й ситуативних факторів, що формуються як елементи механізму окремого злочину. Таке прогнозування на рівні діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції повинно враховувати знання про провідні риси злочинця радикального спрямування, його кримінологічну типологію. Основні фактори криміногенного ризику, що мають братися до уваги, такі: 1) наявність «бойового досвіду» або роботи в правоохоронних органах, збройних силах чи приватних структурах військового типу (приватна охорона); 2) соціальна невлаштованість; 3) участь у незаконних масових заходах, порушеннях громадського порядку; 4) причетність до незаконного обігу зброї та вибухових речовин; 5) участь у незаконних громадських організаціях, особливо військового типу; 6) участь у політичних партіях (зокрема, заборонених) радикального, націоналістичного спрямування. Це найбільш істотні індикатори криміногенного ризику, притаманні конкретній особі, що мають виявлятися та братися до уваги в індивідуальному прогнозуванні підрозділами превентивної діяльності Національної поліції.

Виявлення таких осіб, від яких можна очікувати скоєння дій, пов'язаних із кримінальним радикалізмом, є наступним етапом індивідуального запобігання. Антигромадська поведінка є реальним проявом особистості, її головною спрямованістю і домінуючим внутрішнім змістом. Тому категорії осіб, які вже відбувають покарання за супроводжуючі кримінальний радикалізм злочини, незаконне поводження зі зброєю, агресивно-насильницькі злочини, зокрема, із застосуванням зброї, участь у масових заворушеннях, порушення громадського порядку потребують посиленої уваги. До таких осіб слід також віднести правопорушників, дії яких пов'язані з недотриманням адміністративних правил поводження з небезпечними предметами і матеріалами, правил перевезення небезпечних речовин і предметів, великогабаритних і великовагових вантажів на транспорті, правил зберігання



або перевезення вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї та бойових припасів працівниками підприємств, установ, організацій; осіб, схильних вирішувати міжособистісні конфлікти насильницьким шляхом, або таких, що страждають на хронічні або інші психічні захворювання, хвороблива спрямованість яких пов'язана з агресивними випадками, що становлять небезпеку для оточення; осіб, які повернулися з «гарячих точок» і мають труднощі із соціалізацією, та деяких інших тощо. На дільничних офіцерів поліції покладається здійснення індивідуально-профілактичних заходів у вигляді бесід, співбесід, опитувань, контрольних зустрічей і т. п. Такі заходи індивідуальної профілактики дозволяють забезпечувати виявлення осіб, схильних до вчинення злочинів, пов'язаних із незаконним використанням вогнепальної зброї, порушень громадського порядку, участі в незаконних, зокрема воєнізованих формувань і здійснювати щодо них заходи попереджувального характеру. Для більш повного виявлення таких осіб необхідно ретельніше підходити до обробки: інформаційних джерел; матеріалів, що надходять із виправних установ, підрозділів Національної поліції, прокуратури та суду; повідомлень різних організацій, а також заяв і листів громадян.

Криміногенна поведінка особи нерідко свідчить про її життєве неблагополуччя, конфлікти, побутову невлаштованість і про інші труднощі. Особливо це стосується осіб із кримінальним минулим. Наприклад, відповідно до Закону України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» державою забезпечується здійснення комплексу заходів щодо сприяння у працевлаштуванні звільнених осіб; підвищення кваліфікаційного рівня чи перекваліфікації звільнених осіб; надання спеціалістами центрів соціальної адаптації і центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді психологічних, соціально-педагогічних, соціально-медичних, соціально-економічних, юридичних та інформаційних послуг особам, які відбували покарання у виді позбавлення волі тощо [4].

Індивідуальної профілактичної роботи, яка цілком залежить від своєчасного й очного встановлення особи, потребують військовослужбовці та демобілізовані особи, які брали участь у бойових діях у зоні ООС, мають бойовий досвід і навички поводження з вогнепальною зброєю, вибуховими речовинами тощо. Беручи до уваги матеріальні та психологічні труднощі, які відчувають такі особи після повернення із зони бойових дій, є ймовірність скоєння останніми суспільно небезпечних дій, зокрема, з використанням вогнепальної зброї та вибухових пристроїв. На 6 році війни наша країна має 372 тисячі ветеранів російсько-української війни. І багато хто з них потребує психологічної підтримки [5].

Медико-реабілітаційні заходи, пов'язані з психологічною допомогою, входять до переліку соціальних послуг, які Україна гарантує ветеранам та учасникам бойових дій на Донбасі [6]. У 2015 р. Президентом України було прийнято Указ «Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції», в якому зобов'язав обласним, Київській міській державним адміністраціям невідкладно: запровадити роботу телефонних «гарячих ліній» для надання консультативної допомоги учасникам антитерористичної операції та членам їхніх сімей, надання їм відповідних послуг за принципом «єдиного вікна», а також соціальних і медичних послуг із виїздом у місця проживання демобілізованих військовослужбовців; сприяти залученню волонтерів, волонтерських організацій до заходів щодо соціальної реабілітації та адаптації учасників антитерористичної операції; вирішити за участю відповідних органів місцевого самоврядування питання щодо прийняття регіональних програм щодо медичного, соціального забезпечення, адаптації, психологічної реабілітації, професійної підготовки (перепідготовки) учасників антитерористичної операції та передбачення у місцевих бюджетах видатків на їх виконання; активізувати на відповідній території роботу щодо забезпечення надання учасникам антитерористичної операції допомоги з вирішення питань, пов'язаних з їх лікуванням, реабілітацією та соціальною

адаптацією, створивши для цього, зокрема, центри допомоги учасникам антитерористичної операції як допоміжні органи та залучивши до діяльності таких центрів представників громадськості [7]. У 2017 р. було прийнято Постанова КМ України № 1057 від 27 грудня 2017 р., якою затверджено Порядок проведення психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції та постраждалих учасників Революції гідності [8]. У грудні 2018 р. Кабінет Міністрів України затвердив цільову програму з фізичної, медичної, психологічної реабілітації і соціальної та професійної реадаптації до 2022 р. [9]. Однією з основних проблем із реалізації зазначених державних програм є покладення відповідальності за психологічну реабілітацію на саму особу, яка потребує такої допомоги. Саме вона має зрозуміти, що їй потрібна допомога і по неї звернутись. Тому виявлення, контроль і допомога таким особам є першочерговим завданням на шляху індивідуальної профілактики формування злочинних намірів у осіб, які мають бойовий досвід. Не меншу проблему становить пошук відповідних спеціалістів, які б могли надати таку допомогу. Військових психологів, які вміють надавати психологічну допомогу особам із травматичним досвідом, недосить для виконання тих завдань, які пов'язані з наданням медико-реабілітаційних заходів військовослужбовцям. Підтверджує цей висновок п. 4 ст. 1 Указу Президента «Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції» стосовно невідкладного розгляду питання щодо збільшення штатних нормативів психологів відділень закладів охорони здоров'я, в яких здійснюється реабілітація учасників антитерористичної операції та забезпечення у разі потреби в установленому порядку збільшення відповідного фінансування таких закладів [7]. Немає сьогодні і чіткого регламенту надання такої допомоги. Кожний із лікарів здійснює таку діяльність на свій розсуд і спираючись на отриманий практичний досвід [5].

Крім відсутньої програми обов'язкової декомпресії перед демобілізацією, проблему посилює і відсутність превентив-

ної роботи. Солдати і офіцери, на жаль, не отримують навичок роботи у стресових і травматичних ситуаціях. У багатьох випадках робота психолога спрямована вже на усунення наявних відхилень у поведінці особи. Це підтверджує і наявна динаміка правопорушень, скоюваних ветеранами АТО [5]. Державна підтримка та медико-реабілітаційні заходи щодо цієї категорії осіб можуть суттєво послабити криміногенні фактори кримінального радикалізму та мінімізувати втрати щодо усунення злочинних наслідків його прояву.

Поряд із медико-реабілітаційними важливими є заходи переконання, що полягають у цілеспрямованому блокуванні мотивації на злочинну поведінку у сфері кримінального радикалізму, схилення особи до свідомої відмови від сформованого наміру через роз'яснення положень чинного кримінального законодавства, апелювання до значущих для конкретної особи ціннісних орієнтирів (інтересів дитини, інших членів сім'ї), пропонування альтернативних шляхів виходу зі складних життєвих умов, інформування про центри соціальної допомоги тощо.

2. Ефективними заходами відвернення кримінального радикалізму, пов'язаними зі схиленням особи до відмови від реалізації прийнятого рішення на скоєння злочину, слід визнати такі.

– Профілактична бесіда з особою, яка виявила намір на вчинення злочину, попередження її про кримінальну відповідальність, роз'яснення всіх можливих соціальних наслідків притягнення до неї, зокрема, й для членів сім'ї.

– Інформування членів сім'ї особи про її намір вчинення злочину, спонукання їх (в тому числі й засобами правового інформування, роз'яснення юридичних наслідків) до впливу на таку особу з метою добровільної відмови від скоєння злочину. На думку М.Г. Максименцева, таке спонукання має підвищену ефективність у разі поєднання з пропозицією альтернативних способів вирішення конфлікту або задоволення певних потреб чи отримання легального доходу [3, с. 399]. Наприклад, аналіз судової практики застосування кримінального законодавства за організацію та участь у незаконних збройних і вій-

ських формуваннях (ст. 260 КК України) підтверджує висновок про те, що значна частина учасників таких формувань на сході України вступила до таких груп внаслідок наявних матеріальних та інших соціальних негараздів [10; 11].

Реалізація кримінологічних комбінацій щодо дезінтеграції груп осіб, які організувалися, змовилися на вчинення злочину радикального спрямування. На думку А.П. Закалюка, криміногенний вплив групи у тих чи інших елементах, сферах, особливостях суперечить домінуючим мотиваційним тенденціям особи, він може викликати конфлікт мотивів, суперечливе ставлення до нього і бути принаймні мало-ефективним. На цих тенденціях має будуватися психологічна основа оперативної роботи з членами групи з метою його таємного відриву від неї та спрямування до можливого співробітництва у викритті її злочинної діяльності [2, с. 288–289].

Серед основних прийомів дезінтеграції групи можна виділити такі: 1) компрометація лідера групи антисуспільної спрямованості; 2) притягнення такого лідера на етапі формування злочинної групи до адміністративної чи кримінальної відповідальності за інші правопорушення чи злочини; 3) дезінформація групи та її членів, зокрема й щодо співробітництва з правоохоронцями. Ефективним інструментом для цього є відвідування членів групи за місцем їх проживання, виклик до підрозділу поліції з метою проведення профілактичних бесід чи забезпечення участі у слідчих діях; 4) цілеспрямоване переорієнтування діяльності групи в соціально-позитивному руслі шляхом проведення окремих оперативно-профілактичних комбінацій.

3. Заходи припинення кримінального радикалізму реалізуються безпосередньо як елементи оперативно-розшукової та кримінальної процесуальної діяльності. Загалом, тактика припинення кримінального радикалізму відповідає загальним вимогам тактики проведення окремих оперативно-розшукових заходів, слідчих дій, що виключає необхідність їх повторного опису в роботі. Водночас слід зазначити, що підрозділи поліції далеко не повною мірою забезпечують виконання завдань

щодо запобігання злочинам і використовують із цією метою надані законодавцем інструменти. Дослідження Є.В. Кізіменка «Незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами: кримінологічна характеристика та запобігання (ст. 263 КК України)» свідчить, що прорахунки та недоліки в роботі правоохоронних органів слід віднести до умов, які сприяють скоєнню цих злочинів. Зокрема, аналіз вироків судів за ч. 1 ст. 263 КК свідчить, що під час судового розгляду цих кримінальних проваджень здебільшого не встановленими залишаються джерела надходження в незаконний обіг вогнепальної зброї та вибухових речовин, що стали предметом злочину, а також особи, які причетні до такого обігу [12, с. 184–185].

Для негайного припинення злочинів радикального спрямування, скоєних із застосуванням вогнепальної зброї, на стадії готування або замаху необхідно створити обстановку, яка виключала б можливість подальшої реалізації злочинного наміру. Важливо, щоб кожен випадок підготовчих дій спричиняв невідкладне реагування з боку, зокрема, дільничних офіцерів поліції. У цьому сенсі виправдують себе також спеціальні заходи підрозділів поліції, спрямовані на виявлення певних злочинних груп, радикально налаштованих осіб, осіб, які перебувають на оперативних обліках органів внутрішніх справ, виявлення і документування можливих фактів фінансування акцій протесту (виплату коштів громадянам за участь у тій чи іншій акції), посилення охорони відповідних об'єктів (як тих, які є кінцевою метою злочинців, так і тих, які викликають їхній підвищений інтерес із погляду скоєння кримінальних радикальних дій), зокрема, під час проведення масових заходів, а також затримання підозрюваних або застосування до них інших заходів примусу, які позбавляють їх можливості здійснити злочинний намір або продовжувати злочинну діяльність. При цьому підставою для застосування таких заходів слугують фактичні дані, що вказують на можливість протиправної поведінки особи або наявність інших обставин. У цьому контексті важливою є робота підрозділів

дозвільної служби, які здійснюють не тільки профілактику незаконного поводження зі зброєю бойовими припасами або вибуховими речовинами. Вони виявляють осіб, що створюють загрозу застосування зброї, вживають заходів адміністративного характеру за відсутності підстав для притягнення до кримінальної відповідальності, вилучають у громадян зброю, яка є у них без законних підстав, виявляють канали незаконного поширення зброї. Водночас кримінологічно значущими особливостями заходів припинення кримінального радикалізму є необхідність припинення групової, організованої злочинної діяльності, яка нерідко поєднана з елементами фізичного супротиву правоохоронцям. Подолання таких проявів вимагає застосування підрозділів поліції спеціального призначення, працівників корпусу оперативно-раптові дії. Здійснення поліцейської операції щодо припинення кримінального радикалізму без такого супроводження характеризується підвищеною віктимністю, високими ризиками вчинення щодо поліцейських насильницьких злочинів [3, с. 400].

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи викладене, наголосимо, що запропоновані нами спеціально-кримінологічні та індивідуальні заходи протидії кримінальному радикалізму не є вичерпними. Вони повинні розглядатися як базові, системоутворюючі. З позицій системного і стратегічного підходів до організації кримінально-превентивної практики комплекс цих заходів має бути вмонтований, адаптований до існуючих структур протидії агресивно-насильницькій злочинності, терористичного спрямування, а також організований та військовій злочинності. У свою чергу, і ці структури також піддаватимуться впливові кримінологічних специфікацій, пов'язаних із кримінальним радикалізмом, що вимагає здійснення кримінологічного стратегування та програмування, поєднання кримінологічної і гуманітарної політик держави в єдиному цільовому руслі – підвищення соціальної ефективності заходів, спрямованих на усунення соціальних, гуманітарних політичних та економічних конфліктів у сучасному українському суспільстві.

#### Список використаної літератури:

1. Голіна В.В. Запобігання злочинності (теорія і практика) : навч. посіб. Харків, 2011. 120 с.
2. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : у 3-х кн. Кн. 1. Київ : Видавничий дім «Ін Юре», 2007. 423 с.
3. Максiменцев М.Г. Протидія злочинності у сфері надрокористування : монографія. Харків : ФОП Панов А.М., 2019. 488 с.
4. Закон України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» № 3160-VI від 17 березня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3160-17>.
5. Як військові привертають увагу до своїх проблем: приклад мінера мосту в Києві та інших. URL: [https://24tv.ua/hroniki\\_neogoloshenoyi\\_viyni\\_tag5530](https://24tv.ua/hroniki_neogoloshenoyi_viyni_tag5530).
6. Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» № 3551-XII від 22 жовтня 1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.
7. Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції» № 150/2015 від 18 березня 2015 р. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/150/2015>.
8. Постанова КМ України «Про затвердження Порядку проведення психологічної реабілітації постраждалих учасників Революції гідності, учасників антитерористичної операції та осіб, які здійснювали заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях» № 1057 від 27 грудня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-2017-%D0%BF>.
9. Постанова КМ України «Про затвердження Державної цільової програми з фізичної, медичної, психологічної реабілітації і соціальної та професійної реадaptaції учасників антитерористичної операції та осіб, які брали участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, на період до 2022 року» № 1021 від 5 грудня 2018 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi->



- cilovoyi-programi-z-fizichnoyi-medichnoyi-psihologichnoyi-reabilitaciyi-i-socialnoyi-ta-profesijnoyi-readaptaciyi-uchasnikiv-antiteroristichnoyi-operaciyi.
10. Вирок Волноваського районного суду Донецької області 30 жовтня 2019 року 221/5459/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85285187>.
11. Вирок Селидівського міського суду Донецької області від 11 вересня 2014 року
- Справа №242/2847/2014-к. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40468473>.
12. Кізіменко Є.В. Незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами: кримінологічна характеристика та запобігання (ст. 263 КК України) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 ; Харківський національний університет внутрішніх справ, 2019. 229 с.
- 

### **Maslova N. Individual prevention of criminal radicalism**

*This article explores the problem of crime prevention radical direction. The basic measures of counteraction to criminal radicalism at the individual level are defined depending on the stage of formation of criminal intent and its realization. Ways of improving individual measures to prevent law enforcement agencies to combat criminal radicalism.*

*Depending on the forms, methods and means of preventive impact, the measures of individual crime prevention are divided into three types of activities: 1) prevention; 2) diversion; 3) termination of crimes. It is proved that the system of tactical measures against criminal radicalism has a complex structure, carried out by different subjects, at different levels, in different types and forms, in relation to different objects, at the early and immediate stages of the manifestation of criminal behavior and individual characteristics and needs of complexity in solving tasks. Prevention of criminal radicalism at the individual level should include measures related to the identification of persons social and psychophysical characteristics of which, their behavior and way of life, unfavorable, criminogenic conditions of the environment and way of life; other long-term conditions with a high probability indicate propensity to commit crimes radical direction. Individual measures preventing criminal radicalism associated with worship a person to refuse to implement the decision to commit a crime and are characterized by the use of prophylactic conversations, informing family members, implementation of Criminal combinations. Measures of individual termination of criminal radicalism are implemented directly as elements of operative-search and criminal procedural activity and refer to persons who have commenced criminal activity and are preparing or attempting to commit a radical offense. In general, these measures meet the general requirements of the tactics of conducting separate operational-search measures, investigative actions.*

**Key words:** *crime prevention, criminal radicalism, individual prevention, law enforcement agencies.*

УДК 343.848

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.18>**Г. С. Резніченко**кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінального права та кримінології  
Одеського державного університету внутрішніх справ

## РЕСОЦІАЛІЗАЦІЯ ОСІБ, ЗВІЛЬНЕНИХ ІЗ МІСЦЬ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

У статті розглядається поняття «соціалізація» та «ресоціалізація» і важливість цих понять для суспільства та держави. Доводиться, що суспільство занадто упереджено ставиться до осіб, що звільнилися із місць позбавлення волі. Світогляд засуджених звичайно змінюється, проте не повністю. Для них так само залишаються важливими відносини з родиною, друзями, близькими, і успішність ресоціалізації не востаннє залежить від того, наскільки близькі люди та оточення допоможуть засудженому стати повноправним членом суспільства. Доводиться, що не останню роль у подоланні упередженого ставлення до осіб, які звільнилися із місць позбавлення волі, повинна відводитися державі, яка шляхом використання ЗМІ має змінювати ставлення суспільства до такої категорії громадян.

Важливу роль у процесі ресоціалізації має також і можливість працевлаштуватися після звільнення. На законодавчому рівні закріплено гарантії працевлаштування засуджених шляхом встановлення квот на підприємствах, установах, організаціях для працевлаштування осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі; на співробітників органів пробації покладено обов'язки щодо надання допомоги засудженим до покарання у виді обмеження або позбавлення волі до звільнення з метою трудового та побутового влаштування таких осіб після звільнення, але статистичні відомості доводять, що цих заходів, на жаль, замало. Статистичні відомості доводять, що досить незначним є відсоток осіб, які звільнилися із місць позбавлення волі і змогли працевлаштуватися. Наводяться пропозиції щодо стимулювання роботодавців до забезпечення працевлаштування осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі.

Під час відбування покарання, пов'язаного з позбавленням волі, у засудженого є можливість отримати професійно-технічне навчання. Проте напрями професійно-технічного навчання засуджених не завжди відповідають потребам ринку праці. Наводяться пропозиції щодо вдосконалення співпраці керівництва установ виконання покарань із центрами зайнятості населення з метою подолання цієї проблеми.

**Ключові слова:** засуджений, ресоціалізація, працевлаштування, допомога засудженим, професійно-технічне навчання.

**Постановка проблеми.** Соціалізація особи – це процес сам по собі складний і тривалий. Багато факторів впливає на особу у процесі становлення її як члена суспільства.

Згідно з «Великим енциклопедичним словником», «соціалізація (от лат. Socialis – общественный) – процесс усвоения человеческим индивидом определенной системы знаний, норм и ценностей, позволяющих ему функционировать в качестве полноправного члена общества; включает как целенаправленное

воздействие на личность (воспитание), так и стихийные, спонтанные процессы, влияющие на ее формирование [1, с. 1131]. Але поряд із поняттям «соціалізація» є і поняття «ре соціалізація». Згідно з чинним Кримінально-виконавчим кодексом України, ресоціалізація – свідоме відновлення засудженого в соціальному статусі повноправного члена суспільства і повернення його до самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя в суспільстві [2, с. 6]. У визначенні змісту поняття «ресоціалізація» одні автори (наприклад, З.А. Астермінов) вважають, що поняття «ресоціалізація» може

бути ототожнена з поняттям «виправлення та перевиховання». Інші, зокрема І.В. Шмаров, розглядають ресоціалізацію лише як постпенітенціарну діяльність. Визначення, яке знайшло місце у Кримінально-виконавчому кодексі України, продиктоване баченням процесу ресоціалізації вітчизняними науковцями в галузі пенітенціарної педагогіки та психології, зокрема В.М. Синьовим, В.І. Кривушою, як єдиний процес відновлювання та розвитку соціально корисних зв'язків і відносин, як у період відбування покарання, так і після звільнення, та подальша адаптація засудженого до самостійного життя на волі [3, с. 10].

Засуджені, які звільнилися з місць позбавлення волі, уявляються суспільству як такі, що втратили загальновідомі моральні цінності. Погоджуємося з думкою В.І. Рудника, який зазначає, що й зараз домінує суспільна пасивність і навіть агресивність до засуджених злочинців, адже вони грабують, ґвалтують, вбивають; їхнє місце – у в'язниці. З першого погляду це справедливо, адже злочинці повинні мати те, що заслуговують. Але, як свідчать негативні наслідки позбавлення волі, за кожним засудженим стоять соціальні відносини, яким завдається шкода [4, с. 252].

О.В. Беца зазначав, що держава, засудивши деяких своїх громадян за вчинені злочини, позбавляє колишніх засуджених після відбування ними покарання будь-якого захисту. Суспільство здебільше відвертається від них, підштовхуючи, відповідно, до протиправних вчинків [5, с. 232].

Вирішення саме цього завдання – ресоціалізації – є найбільш соціально значущим для суспільства, адже воно зацікавлене в тому, щоб злочинець не скоював кримінальних порушень не тільки в період, коли він ізольований від суспільства ґратами, але й після повернення до середовища вільних людей. Тому суспільство зобов'язане допомогти адаптуватись (приспосуватись) до середовища на волі та має бути психологічно готовим прийняти звільненого не як злочинця, а як поновлену рівноправну особистість. Соціальна адаптація осіб, звільнених із виправних установ, залежить від ефективності підготовки до

звільнення та від конкретних видів допомоги після відбуття покарання.

Підготовка до звільнення має починатися якомога раніше після прибуття в місця позбавлення волі. Це означає, що поводження з ув'язненими та утримування їх мають бути такими, щоб вони не почувалися вилученими із суспільства, а навпаки, розуміли, що продовжують залишатися його частиною. Тому слід залучати громадські організації та соціальних працівників до надання допомоги персоналу установ у їхній діяльності із соціальної реабілітації ув'язнених і підтримання та поліпшення стосунків ув'язненого зі своєю сім'єю та громадськими організаціями зокрема [6, с. 8].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання ресоціалізації осіб, звільнених із місць позбавлення волі, розглядали у своїх працях такі вчені, як О.С. Міхлін, Ю.М. Антонян, В.М. Синьов, В.І. Кривуша, В.О. Меркулова, В.А. Бадира, Т.А. Денисова, В.І. Рудник, С.К. Гречанюк, О.В. Беца, А.А. Музика, В.М. Трубніков, О.А. Гритенко та інших. Учені всебічно вивчають цю проблему, проте питання ставлення суспільства та його вплив на процес ресоціалізації засуджених потребує свого додаткового вивчення.

**Мета статті** – аналіз проблем, пов'язаних із ресоціалізацією осіб, звільнених із місць позбавлення волі, та подолання упередженого ставлення до них із боку суспільства, формування пропозицій щодо законодавчих гарантій працевлаштування зазначеної категорії громадян.

**Виклад основного матеріалу.** Світогляд засуджених, які потрапляють у місця позбавлення волі, звичайно змінюється, проте неправильно є думка щодо того, що він стає зовсім іншим. Проілюструємо це на прикладі засуджених жінок. Щодо характеристики загальнозначущих позитивних людських якостей засуджених жінок наприкінці 90-х рр. ХХ ст. Л.О. Шевченко здійснила дослідження особистісних особливостей засуджених жінок, які перебували у виправних установах України. Автор стверджує, що, крім цінності свого «Я», залишається найбільш вагомим цінність «вони», тобто ті, хто залишився на волі – сім'я, діти, близькі, друзі.

Такі цінності, як «щасливе сімейне життя», «кохання», притаманні жінкам лише із часом, проведеним у колонії. На тлі значного розпаду сімей засуджених жінок ставлення їх до свого сімейного життя змінюється, минуле ідеалізується [7, с. 18–19].

За даними дослідження, проведеного автором статті у 2005 р., у виправній установі, призначеній для утримання засуджених жінок, під час анкетування 40,9% вказали безпосередньо, що не були одружені до ув'язнення, проте майже 1,7% не змогли визначитися зі своїм сімейним станом, оскільки це скоріше особи, які перебували у фактичному шлюбі, або ж ті засуджені жінки, які все ще сподіваються на збереження тих відносин, яких уже немає. Той факт, що ці жінки не вказали себе в переліку осіб, які зберегли сім'ю, надає підстави визначити належність їх до категорії тих, які на час засудження сім'ї не мали або ж втратили її під час відбування покарання.

Перспективи утворити нову сім'ю під час відбування покарання дуже мізерні, ураховуючи особливості життєдіяльності засудженої жінки, яка перебуває в місцях позбавлення волі. Практично таких жінок не більше 1%. До того ж, за даними останніх досліджень, дедалі більше скорочується питома вага засуджених, які мали на час учинення злочину сім'ю. Дедалі більше виправні установи заповнюються особами молодого віку, значна частина яких не тільки не могла утворити своєї сім'ї, а й втратила будь-які зв'язки з навколишнім світом [8, с. 48–49].

Аналіз спеціальної літератури, присвяченої проблемам реабілітації звільнених із місць позбавлення волі, надає підстави стверджувати таке: єдине, що дійсно має першочергове значення для успішного початку чесного життя на волі, – це оточення, в яке особа повертається; підтримка родини, друзів; сприятлива соціально-економічна ситуація, а отже – можливість працевлаштування та забезпечення житлом. Ця позиція доводить, що за сучасних соціально-економічних умов перехідного періоду в Україні мають лише дбати про соціальне збереження особистості в умовах позбавлення волі, про що навіть і не згадується в законодавстві під

час визначення цілей виконання покарання у виді позбавлення волі [9, с. 10].

Останнім часом належну увагу науковці приділяють дослідженню проблем забезпечення соціальної та трудової реабілітації осіб, звільнених із місць позбавлення волі. За результатами спеціального дослідження, що було проведене в Україні у 2003 р., головними проблемами, які постали перед звільненими з місць позбавлення волі, є такі: проблема працевлаштування, житлова проблема, проблема зі здоров'ям, сімейні стосунки та взаємини з близькими та родичами, проблеми соціальної адаптації в сучасних умовах життя, взаємини в колективі та в суспільстві [10, с. 12].

Не можемо не погодитися з тезою, що була висловлена на міжнародному симпозиумі з питань пошуку альтернатив тюремному ув'язненню. Центри соціальної адаптації повинні бути корінним чином перероблені, що потребує значних, але таких, що згодом повернуться у моральному та матеріальному плані витрат. Переробка повинна здійснюватися з урахуванням служби патронату. Необхідно збільшити (з професійними змінами) склад центрів, створити власне виробництво, змінити житлові умови, створити психологічну службу. Головним завданням центру повинно бути зменшення ймовірності повернення засудженого до кримінального осередку. Щоб вищевказане почало працювати, потрібно створити нову службу, що візьме на себе здійснення постпенітенціарної опіки. Зі створенням такої служби правозахисні організації зможуть більш активно та корисніше займатися засудженими [11, с. 52].

Окрім того, суспільство повинно змінювати ставлення до засуджених, які звільнилися з місць позбавлення волі і не останню роль у цьому має відігравати держава. На рівні засобів масової інформації на державне замовлення повинна проводитися робота щодо зміни ставлення до осіб, звільнених із місць позбавлення волі, доведення того, що ці люди вже покарані державою за вчинене і суспільство повинно допомогти їм повернутися до загальноприйнятого життя на волі.

На законодавчому рівні закріплено певні заходи, спрямовані на допомогу



засудженим у їх ресоціалізації. Зокрема, у 2015 р. прийнято Закон України «Про пробацію», згідно з яким одним із напрямів пробації є пенітенціарна пробація, а саме – підготовка осіб, які відбувають покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, до звільнення з метою трудового і побутового влаштування таких осіб після звільнення за обраним ними місцем проживання. Погоджуємося з думкою, висловленою М.Ю. Кутєповим, що створення для засуджених, які звільнилися з місць позбавлення волі, умов щодо отримання житла, працевлаштування, правового, фінансового та медичного захисту буде сприяти процесу постпенітенціарної ресоціалізації [12, с. 96].

Проте сьогодні ресоціалізація та соціальна адаптація звільнених осіб проходить дуже складно, оскільки цей процес потребує фінансової підтримки з боку держави, але передбачені заходи не завжди встигають змінюватися відповідно до потреб суспільства.

Поняття «повноправний член суспільства» передбачає можливість особи користуватися всіма правами людини та громадянина, нести відповідні обов'язки. Як найяскравіший зразок розглянемо питання реалізації звільненим свого конституційного права на працю.

У 1998 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено «Положення про порядок бронювання на підприємствах, в організаціях і установах робочих місць для працевлаштування громадян, які потребують соціального захисту» № 578. У п. 2 Положення зазначалося, що відповідно до ст. 5 Закону України «Про зайнятність населення» держава забезпечує надання додаткових гарантій щодо працевлаштування громадян, які потребують соціального захисту, зокрема особам, звільненим після відбування покарання або примусового лікування. Звільненим необхідно було зареєструватися не пізніше календарного року з дня звільнення після відбування покарання в державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу. У разі необхідності центри зайнятості організовували попередню професійну підготовку, перепідготовку або підви-

щення кваліфікації за кошти Державного фонду сприяння зайнятості населення. У разі відмови у прийнятті на роботу таких громадян Державна служба зайнятості стягувала з підприємства штраф у п'ятидесятикратному розмірі неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Одержані кошти могли бути спрямовані до місцевої частини Державного фонду сприяння зайнятості населення і використовуватися на фінансування витрат підприємств, які створюють робочі місця для працевлаштування зазначених категорій громадян понад встановлену квоту робочих місць за договорами з державною службою зайнятості. Це Положення втратило чинність у зв'язку з набуттям у 2013 р. чинності Закону України «Про зайнятність населення», який із змінами і доповненнями є чинним понині. Як і попереднє Положення, ЗУ «Про зайнятність населення» до категорій громадян, що мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню, відносить осіб, звільнених після відбуття покарання або примусового лікування. Закон не передбачає відповідальності роботодавця за незабезпечення працевлаштування зазначеної категорії громадян через квоту, а як і раніше, встановлює відповідальність тільки за відмову у прийнятті на роботу громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню. Закон конкретизував, що відповідальність настає за необґрунтовану відмову у працевлаштуванні таких осіб у двократному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої на момент виявлення порушення.

Отже, на законодавчому рівні держава закріплює гарантії допомоги особам, звільненим із місць позбавлення волі у їх працевлаштуванні. Розглянемо статистичні відомості, що конкретизують ці положення. Станом на лютий 2019 р. до ДУ «Центр пробації» надіслано 363 запити щодо працевлаштування засуджених після звільнення, з них: отримано позитивних відповідей – 245, негативних – 4, але працевлаштовано тільки 3 особи. Ці відомості свідчать про небажання керівництва підприємств, установ та організацій приймати на роботу зазначену категорію громадян, і не востаннє це пов'язане

з упередженим ставленням, недовірою до осіб, що звільнились із місць позбавлення волі. Окрім того, співпраця центрів зайнятості населення з керівництвом підприємств, установ та організацій у частині забезпечення працевлаштування осіб, звільнених від відбування покарання, є недостатньою.

Погоджуємося з думкою О.В. Ульяновки щодо необхідності розроблення механізму відшкодування роботодавцям, які можуть прийняти на роботу «колишніх в'язнів», затрат на оплату праці названої категорії громадян пропорційно до відпрацьованого часу, який обліковується в таблиці обліку використання робочого часу за місяць, але не більше встановленої законодавством України норми. Грошові кошти повинні надаватись роботодавцю щомісячно (протягом випробувального терміну) на основі поданої роботодавцем до центру зайнятості населення довідки про його затрати, що підлягають відшкодуванню, та завіреної в установленому порядку копії таких документів (табеля обліку використання робочого часу, розрахунково-платіжної відомості за видами оплати та платіжних документів, які підтверджують сплату роботодавцем податків до бюджету і позабюджетних фондів) [13]. Отже, на законодавчому рівні повинні бути закріплені заходи щодо стимулювання роботодавця до прийняття на роботу такої категорії осіб.

Наступна проблема, на яку потрібно звернути увагу, пов'язана з розривом у професійно-технічному навчанні засуджених і реаліях потреб ринку праці.

Погоджуємося із думкою Н.Г. Калашник: «Державні центри зайнятості за напрямками своєї діяльності володіють інформацією щодо потреб регіону у кваліфікованих робітничих кадрах і можуть зорієнтувати навчальні заклади при установах на перспективу підготовки засуджених за цими професіями. Є необхідність опрацювати питання щодо можливості залучення коштів на фінансування програм професійно-технічного навчання засуджених, а також бронювання на підприємствах робочих місць для працевлаштування осіб, які звільняються з установ після відбування покарання» [14].

**Висновки і пропозиції.** На рівні засобів масової інформації на державне замовлення повинна проводитися робота щодо зміни ставлення до осіб, звільнених із місць позбавлення волі, доведення того, що ці люди вже покарані державою за вчинене і суспільство повинно допомогти їм повернутися до загальноприйнятого життя на волі. Окрім того, на законодавчому рівні повинні бути розроблені та закріплені механізми стимулювання роботодавців до прийняття на роботу осіб, які звільнились із місць позбавлення волі. Керівництву установ виконання покарань доцільно більш активно співпрацювати з державними центрами зайнятості населення в частині визначення попиту на ринку праці і за можливості намагатися навчати засуджених відповідних професій.

#### **Список використаної літератури:**

1. Большой энциклопедический словарь. Москва : Большая Российская энциклопедия; Санкт-Петербург : «Норинт», 1997. 1456 с.
2. Кримінально-виконавче законодавство України. Кримінально-виконавчий кодекс України. Нормативно-правові акти / упоряд. : В.С. Ковальський, Ю.М. Хахуда. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 432 с.
3. Синьов В.М., Кривуша В.І. Пенітенціарна педагогіка в запитаннях та відповідях. Київ, 2000. 119 с.
4. Гречанюк С.К. Взаємодія установ виконання покарань зі спеціальними державними інституціями по влаштуванню звільнених осіб (організаційно-правові аспекти). *Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. 2012. Вип. 48. С. 248–253.
5. Палійчук О.В. Механізми соціальної адаптації осіб, звільнених від покарання на підставі акта про амністію та помилування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2007. № 1 (37). С. 232–239.
6. Основи пенітенціарної педагогіки і психології : навч. посіб. / за заг. ред. В.М. Синьова. Біла Церква, 2003. 101 с.
7. Шулежко Т.А. Особливості карально-виховного впливу на неодноразово судимих до позбавлення волі жінок, які відбувають покарання у виправно-трудових установах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 1996. 24 с.

8. Резніченко Г.С. Окремі аспекти соціально-демографічної характеристики жінок, засуджених до позбавлення волі. *Вісник національного університету внутрішніх справ*. Харків, 2006. № 32. С. 48–55.
9. Панасюк М.Б. Проблеми реабілітації ув'язнених: західний досвід. *Проблеми пенітенціарної теорії і практики : Щорічний бюлетень Київського інституту внутрішніх справ*. Київ, 2001. № 6. С. 144–157.
10. Неживець О.М. Забезпечення соціальної та трудової реабілітації осіб, звільнених з місць позбавлення волі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2005. 20 с.
11. Марьяновский Г. Несостоявшиеся шаги судебно-правовой реформы. *В поисках альтернатив тюремному наказанию : межд. симпозиум*. 15–16 января 1997 г. С. 49–53.
12. Кутепов М.Ю. Соціальна адаптація засуджених жінок як складова їх ресоціалізації. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2017. Вип. 3. Т. 2. С. 95–98.
13. Ульянченко О.В. Економічно-правові особливості регулювання суспільно-корисної праці засуджених в Україні. URL: [http://congressworld.com.ua/blog\\_article.php?id=7](http://congressworld.com.ua/blog_article.php?id=7) (дата звернення: 15.10.2019).
14. Тези виступу заступника Голови Державного департаменту України з питань виконання покарань Калашник Н.Г. на Всеукраїнській нараді-семінарі з актуальних проблем діяльності професійно-технічних навчальних закладів при установах виконання покарань «Розвиток системи професійно-технічного навчання засуджених – шлях до їх соціальної адаптації в суспільстві» м. Біла Церква, 1 грудня 2006 року. URL: <http://www.kvs.gov.ua> (дата звернення: 12.10.2019).

---

### **Reznichenko H. Re-socialization of disabled persons**

*The article discusses the concepts of socialization and re-socialization and the importance of these concepts for society and the state. It proves that society is too biased towards persons who have been released from prison. The convicts' outlook usually changes, but not completely. For them, relationships with family, friends, loved ones remain important, and the success of re-socialization, not least, depends on how close people and others will help the convicted person to become a full member of society. It is argued that the most important role in overcoming biased treatment of persons released from prisons should be given to the state, which, through the use of mass media, should change the attitude of the society towards such a category of citizens.*

*An important role in the re-socialization process is also the ability to find a job after being released. At the legislative level, guarantees of employment of convicts are fixed, by setting quotas at enterprises, institutions and organizations for employment of persons released from prison, the staff of probation authorities are charged with providing assistance to prisoners to the punishment of imprisonment or restraint. dismissal for the purpose of employment and domestic placement of such persons after dismissal, but the statistical data prove that these measures are, unfortunately, not enough. Statistics show that the percentage of people who have been released from prison and have been able to find a job is quite insignificant. Suggestions are made to encourage employers to secure the employment of people who have been released from prison.*

*While serving a sentence of imprisonment, the convicted person has the opportunity to receive vocational training. However, the areas of vocational training of prisoners do not always meet the needs of the labor market. Suggestions are made to improve the cooperation of heads of penitentiary institutions with employment centers in order to overcome this problem.*

**Key words:** convict, re-socialization, employment, assistance to convicts, vocational training.

УДК 343.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.19>**О. О. Титаренко**кандидат юридичних наук, доцент,  
докторант кафедри кримінального права та кримінології  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## **ЗАСТОСУВАННЯ SWOT-АНАЛІЗУ ДЛЯ ВИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЙ ВПЛИВУ НА ЗЛОЧИННІСТЬ ПІД ЧАС ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КОМПЛЕКСНОЇ ПРОГРАМИ ПРОТИДІЇ ЇЇ**

У статті досліджується можливість використання під час програмування протидії злочинності такого методу, як SWOT-аналіз. Визначається, що питанню використання в кримінологічних дослідженнях у напрямі програмування протидії злочинності, методології SWOT-аналізу приділяється не досить уваги. Розглянуто основні етапи застосування SWOT-аналізу під час формування державної програми протидії злочинності. За допомогою цього методу продемонстровано формування можливих стратегій впливу на злочинність, які можуть виступати базисом для розроблення концепції державної програми протидії злочинності в сучасних умовах. На підставі проведеного аналізу показників (факторів) внутрішнього та зовнішнього середовища, їхнього взаємозв'язку та впливу на стан протидії злочинності побудовано матрицю стратегічного вибору. Виділяється та розкривається зміст чотирьох можливих стратегій впливу на злочинність: 1) Стратегія успіху (оптимістична – SO); 2) Стратегія збереження впливу на злочинність (реалістична – ST); 3) Стратегія поступового активного впливу на злочинність (реалістична – WO); 4) Стратегія оборони, стагнація у протидії злочинності (песимістична – WT). Стратегія «SO» полягає в ефективному використанні наявних сил і можливостей зовнішнього середовища для впливу на злочинність, а саме – на її зменшення. Стратегія «WO» полягає в ефективному використанні можливостей зовнішнього середовища задля мінімізації впливу слабких сторін державної системи протидії злочинності. Стратегія «ST» передбачає використання сильних сторін державної системи протидії злочинності для відвертання загроз зовнішнього середовища. Стратегія «WT» включає в себе пошук оптимальних заходів, що допоможуть відвернути наявні загрози для системи протидії злочинності, не звертаючи уваги на її слабкі сторони. Обґрунтовується, що визначені варіанти стратегій впливу на злочинність, сформованих на підставі SWOT-аналізу, надалі з урахуванням можливих сценаріїв трансформації злочинності в Україні є необхідними для формування стратегічних цілей, завдань і способів розв'язання ймовірних проблем, побудови системи заходів впливу в державній програмі протидії злочинності.

**Ключові слова:** програмування, протидія злочинності, стратегія, аналіз, внутрішні та зовнішні загрози.

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах протидії злочинності в Україні велике місце посідає питання організації цієї діяльності на державному рівні, що безпосередньо пов'язане з формуванням і реалізацією відповідних державних стратегічних документів, а саме: стратегії та програми протидії злочинності, своєчасність, повнота і якість розроблення та подальша реалізація яких суттєво

впливає на ефективність протидії злочинності в країні.

Проведений аналіз наявних безпекових (правоохоронних) стратегій, концепцій, програм, затверджених в Україні в період з 2015 по 2019 роки, показав, що в державі досі відсутні як єдина стратегія протидії злочинності, так і відповідна державна комплексна програма з її реалізації [1], а процес програмування протидії злочинності потребує вдосконалення, що зумовлює не тільки необхідність внесення



змін і доповнень у чинні нормативно-правові документи з питань формування та реалізації державних цільових програм, але й ширше використання наявної методології програмування, складником якої є SWOT-аналіз<sup>1</sup>.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання формування політики протидії злочинності, розроблення стратегії та програмування протидії злочинності на державному рівні виступають і виступали об'єктом наукових пошуків таких вітчизняних учених, як: О.М. Бандурка, В.С. Батиргареєва, В.І. Борисов, В.В. Василевич, Р.С. Веприцький, М.Г. Вербенський, В.В. Голіна, Л.М. Давиденко, І.М. Даньшин, О.М. Джужа, С.Ф. Денисов, Т.А. Денисова, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.Г. Кальман, М.М. Ключев, В.В. Коваленко, М.В. Костицький, М.Г. Колодяжний, О.М. Костенко, О.Г. Кулик, О.М. Литвак, О.М. Литвинов, С.Ю. Лукашевич, П.П. Михайленко, Ю.В. Орлов, В.В. Сташис, В.Я. Тацій, В.О. Туляков, В.І. Шакун та інші. Наявні дослідження вітчизняних учених-кримінологів із питань програмування протидії злочинності здебільшого засвідчили, що жодна з державних програм (концепцій) у цій сфері, прийнятих впродовж 1993–2011 років, не була визнана повністю ефективною та такою, що досягла своєї мети. Частково такий стан зумовлений наявними недоліками в процесі їх формування, зокрема повнотою методології, яка застосовується під час програмування. Водночас питанню використання в кримінологічних дослідженнях із питань програмування протидії злочинності методології SWOT-аналізу приділялось не досить уваги [2; 3], хоча вона є обов'язковою під час підготовки правоохоронних програмних документів будь-якого рівня та дає змогу оцінити спроможність держави протистояти внутрішнім і зовнішнім кримінологічним загрозам [4, с. 185–186], що свідчить про актуальність дослідження.

<sup>1</sup> Зазначимо, що методології SWOT-аналізу є ключовим підґрунтям під час підготовки стратегічних документів (стратегій, програм, планів) будь-якого рівня і дають можливість оцінити спроможність держави протистояти криміногенним загрозам і забезпечити її громадську безпеку. Ці види аналізів активно використовуються для визначення рівня можливих загроз у сфері національної безпеки для формування ефективних стратегій [5, с. 105–107].

**Мета статті** полягає у визначенні можливих стратегій впливу на злочинність як базису для формування концепції державної програми протидії злочинності в сучасних умовах за допомогою методології SWOT-аналізу.

**Виклад основного матеріалу.** Питання реалізації у наукових дослідженнях SWOT-аналізу як важливого інструмента стратегічного планування знайшло відображення в публікаціях багатьох вітчизняних учених, серед яких – Л.Є. Довгань, М.З. Згуровський, І.М. Тесленок, З.Є. Шершньова, О.М. Шляхта та інші [6–11]. Їхні праці присвячені розгляду різних складників стратегічного планування, зокрема, й на основі застосування SWOT-аналізу. Водночас наукових досліджень у кримінології в частині програмування протидії злочинності з використанням цього методу поки що бракує. Хоча останнім часом спостерігається поступова активізація з боку вітчизняних учених щодо його застосування під час дослідження питань протидії окремим видам злочинності (наприклад, економічній злочинності, нелегальній міграції [2; 3]).

SWOT-аналіз виступає своєрідним інструментом, який хоча і не містить остаточної інформації для прийняття управлінських рішень, але дає змогу впорядкувати процес обмірковування всієї наявної інформації з використанням власних думок та оцінок. З огляду на це дослідження SWOT-аналіз дає змогу формувати загальний перелік стратегій протидії злочинності з урахуванням її особливостей – взаємовпливів правоохоронної системи та кримінального середовища, наявних внутрішніх і зовнішніх загроз – кримінального середовища. Широке застосування та розвиток цього методу пояснюються тим, що стратегічне управління пов'язане з великими обсягами інформації, яку потрібно збирати, обробляти, аналізувати, використовувати, а відтак виникає потреба пошуку, розроблення та застосування методів організації такої роботи [12]. Мета використання SWOT-аналізу під час здійснення програмування протидії злочинності полягає в демонстрації можливостей системного підходу до планування протидії злочинності

на державному рівні. Такий підхід дає змогу визначити вірогідні стратегії впливу, середньострокові стратегічні цілі та завдання, оцінити шанси на успіх і можливі загрози, раціонально розподілити наявні ресурси, необхідні для досягнення цих цілей.

Зазначимо, що під час проведення SWOT-аналізу суб'єкт дослідження (зокрема, і головний розробник програми) має справу з параметрами, які характеризуються складністю і невизначеністю (зокрема, через відсутність повної інформації про них), що вимагає від нього більшої уваги, ретельного відбору та аналізу статистичних і фактичних даних, оцінки їхніх пріоритетів. Досліджуються наявні внутрішні та зовнішні загрози. Водночас практика проведення SWOT-аналізу показує, що з усіх наявних сильних і слабких сторін, можливостей і загроз зовнішнього середовища необхідно вибирати найбільш важливі фактори. При цьому, щоб не відчувати труднощів під час подальшого аналізу, різними вченими рекомендується обмежитись їх кількістю від 5 до 7 факторів, або не більше 10 факторів для кожного напрямку [2; 3; 13; 14, с. 56; 15]. Є різноманітні процедури з виявлення взаємозв'язків між факторами внутрішнього та зовнішнього середовищ і визначення основних напрямів розвитку системи. Водночас загальну архітектуру SWOT-аналізу здебільшого подають у вигляді 4 етапів:

*1 етап – визначення сильних "S" і слабких "W" сторін у внутрішньому безпечовому середовищі.* До сильних сторін сфери "S" (Strengths), враховуючи спрямованість дослідження, доцільно віднести такі фактори: сформована система державної протидії злочинності; наявна функціональна правоохоронна система; збільшення кількості правоохоронних органів (НАБУ, ДБР); покращення ефективності з координації співробітництва та взаємодії між правоохоронними органами на національному та міжнародному рівнях; розпочата реформа МВС України та судова реформа; наявність розгалуженої системи ВНЗ з підготовки кадрів для правоохоронних органів; значний науковий потенціал у сфері протидії злочинно-

сті (наявність НДІ, наукових лабораторій); початок реформування пенітенціарної системи України; спрямованість діяльності правоохоронних органів на захист прав і свобод людини; активізація комунікації правоохоронних органів із громадськістю в питаннях профілактики злочинності (наприклад, *community policing*); активізація запровадження НПУ кращих зарубіжних практик із забезпечення громадського порядку та протидії окремим видам злочинів; поступове покращення технічного оснащення правоохоронних органів (НПУ, НГУ); забезпечення правоохоронними органами поступового зниження рівня злочинності (2016–2018 рр.) та ін.

Сфера "W" (Weaknesses) відображає слабкі сторони функціонування системи протидії злочинності в сучасних умовах, до яких можна віднести такі фактори: відсутність затвердженої державної політики, стратегії та програми протидії злочинності (є недоліком організаційно-управлінського характеру); повільні темпи проведення реформи НПУ, прокуратури, пенітенціарної системи; недостатність матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів та їх фінансування<sup>2</sup>; наявність корупційних ризиків і можливість правоохоронців та суддів бути втягненим у злочинну діяльність; існування практики затягування розгляду кримінальних проваджень у судах (поширюється зневіра громадян у реальність правосуддя); відсутність єдиної системи та практики проведення якісних короткострокових і середньострокових прогнозів трансформації злочинності в країні; недоліки в механізмах протидії окремим видам злочинів; некомплект (брак кадрів) у правоохоронних органах; збільшення рівня окремих видів злочинності (тяжких та особливо тяжких злочинів, незаконний обіг наркотичних засобів, незаконний обіг зброї, злочинів проти громадського порядку, злочинів проти правосуддя, кіберзлочинності, рецидивної злочинності тощо) [17], активізація організованої злочинності; недостатність нормативно-правового забезпечення протидії злочинності та ін.

<sup>2</sup> Поступова держава збільшує видатки на правоохоронні органи останні роки. Наприклад, тільки у 2019 р. фінансування МВС України збільшили на 25% порівняно з 2018 р. [16].

2 етап – визначення можливостей "О" і загроз "Т" у зовнішньому безпековому середовищі. До можливостей сфери "О" (Opportunities) можна віднести такі фактори, які сприятимуть протидії злочинності: стабілізація соціально-політичної обстановки в країні (результати проведених у 2019 р. демократичних виборів Президента України та позачергових виборів до Парламенту); завершення реформи МВС України та НПУ за європейським зразком, перезапуск реформи прокуратури; формування сучасної державної політики в сфері протидії злочинності; збільшення фінансування на розвиток державної системи протидії злочинності завдяки міжнародним донорам і раціональному використанню місцевих бюджетів на підтримання громадської безпеки; запровадження механізму спрямування коштів, отриманих від реалізації арештованого та конфіскованого майна, здобутого злочинним шляхом, на реалізації профілактичних заходів; посилення міжнародного співробітництва у протидії організованій злочинності, кіберзлочинності, тероризму та нелегальній міграції; розширення можливостей щодо залучення населення до профілактики правопорушень; підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів; використання новітніх технологій; зменшення криміногенного впливу соціальних та економічних факторів; децентралізація правоохоронних органів і системи протидії злочинності (спрямованість на вирішення проблем громади та підвищення рівня громадської безпеки в громадах)<sup>3\*</sup>; розвиток інформаційно-комунікативних технологій (далі – ІКТ) та ін.

Сфера "Т" (Threats) характеризується наявністю загроз, які заважають протидії злочинності, а саме: продовження збройної агресії Російської Федерації проти України (активізація військових дій на сході України); непослідовність соціально-економічної політики; високий рівень бідності та безробітних громадян, проблема внутрішньо переміщених осіб; висока залежність національної економіки від міжнародних кредитів; високий рівень

соціальної напруженості населення; низький рівень довіри громадян до правоохоронних і судових органів; активізація транснаціональної організованої та поширення кіберзлочинності; високий рівень терористичної загрози; недоліки інформаційної політики (у частині убезпечення від негативного впливу російської пропаганди на свідомість українців); недоліки етнопонаціональної політики, що створюють загрози виникнення конфліктів на релігійному, культурному та мовному ґрунті; політико-правовий популізм; наявність значної кількості нелегальної зброї у громадян внаслідок проведення АТО/ООС; географічне розташування України є вигідним для транзиту наркотичних засобів, торгівлі людьми, нелегальної міграції; наявність прикордонних територій із потенційною імовірністю виникнення сепаратистських рухів унаслідок деструктивних дій із боку іноземних країн (Придністровської Молдавської Республіки, Румунії, Російської Федерації).

3 етап – зіставлення сильних і слабких сторін із загрозами та можливостями та 4 етап – вибір стратегії<sup>4</sup>3 (сценарію).

На підставі проведеного нами аналізу показників внутрішнього та зовнішнього середовищ, їхнього взаємозв'язку та впливу на досліджувану систему (об'єкт), а в нашому випадку це стан протидії злочинності, є можливість з урахуванням наявних методичних розробок

<sup>4</sup> Щодо останнього, то формуються чотири основні стратегії. Наприклад, Стратегія № 1 "SO" (сили – можливості / maxі-maxі) – це найбільш сприятлива ситуація, яка передбачає зосередження на сильні сторони власної системи із використанням при цьому наявних можливостей зовнішнього середовища. Однак ця стратегія спирається на часткове ігнорування можливих загроз. Стратегія № 2 "ST" (сили – загрози / maxі-mini) передбачає використання сильних сторін для відвертання загроз. Такий варіант стратегій не передбачає врахування наявних зовнішніх можливостей і зосереджується на тому, як уникнути реальних загроз для системи з урахуванням її сильних сторін. Стратегія № 3 "WO" (слабкості – можливості / mini-maxі) спрямована на мінімізацію впливу слабких сторін системи у разі реалізації наявних можливостей середовища. Вона заснована на ситуації, коли можуть бути реалізовані реальні можливості, за умови ігнорування її слабких сторін. Стратегія № 4 "WT" (слабкості – загрози / mini-mini) заснована на пошуку оптимальних заходів, що допомагають відвернути загрози для системи, не звертаючи уваги на її слабкі сторони. За всіх стратегій система намагатиметься перетворити свої слабкі сторони (працюючи над усуненням недоліків) на сильні, а загрози – на сприятливі стратегічні альтернативи (можливості).

<sup>3</sup> Сьогодні вже реалізуються проекти для територіальних громад: «Поліцейський офіцер громади» та «Центри безпеки громадян» [18].

вітчизняних учених [19, с. 167] щодо практичного застосування SWOT-аналізу, побудувати матрицю стратегічного вибору такого змісту (рис. 1):

Надалі в загальних рисах опишемо кожен з наведених стратегій.

Наприклад, *Стратегія успіху (максі-максі)* полягає в ефективному використанні наявних сил (сильних сторін наявної державної системи протидії злочинності) і можливостей зовнішнього середовища для впливу на злочинність, а саме – на її зменшення. Для реалізації цієї стратегії необхідно, зокрема: формування сучасної державної політики у сфері протидії злочинності; збільшення фінансування на розвиток державної системи протидії злочинності завдяки міжнародним донорам і раціональному використанню коштів місцевих бюджетів (зокрема, запровадження механізму спрямування коштів, отриманих від реалізації арештованого та конфіскованого майна, здобутого злочинним шляхом, на реалізацію профілактичних заходів), виділених на забезпечення громадської безпеки і публічного порядку; завершення реформування МВС України за європейським зразком; перезапуск реформи прокуратури; посилення міжнародного співробітництва у протидії організованій злочинності, кіберзлочинності, тероризму та нелегальній міграції; посилення кримінальної відповідальності за окремі види злочинів; розширення можливостей щодо залучення населення до профілактики правопорушень; підвищення кваліфікації працівників правоохоронних органів; розширення використання новітніх технологій (ІКТ) у протидії злочинності; зменшення криміногенного впливу соціальних та економічних

факторів (через реалізацію відповідних реформ); децентралізація правоохоронних органів і системи протидії злочинності (спрямованість на вирішення проблем громади та підвищення рівня громадської безпеки в громадах); запровадження кращих зарубіжних практик із протидії злочинності; інтеграція в європейську безпекову сферу; зміщення акценту в боротьбі зі злочинністю від карної політики до соціальної профілактики, поширення ситуативного попередження злочинності, а також профілактика через покращення навколишнього середовища (Crime Prevention through Environmental Design – CPTED) [20].

*Стратегія поступового активного впливу на злочинність (міні-максі)* полягає в ефективному використанні можливостей зовнішнього середовища задля мінімізації впливу слабких сторін державної системи протидії злочинності. Для реалізації цієї стратегії необхідно, зокрема: продовження реформ НПУ, прокуратури, пенітенціарної системи; покращення матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів; зниження корупційних ризиків та усунення можливості правоохоронців і суддів бути втягненими у злочинну діяльність (активізація роботи НАБУ, НАЗК, ДБР, ДВБ НПУ); підвищення привабливості та забезпечення соціальних гарантій поліцейської професії (зменшення відтоку кадрів, насамперед, з НПУ); удосконалення механізмів протидії окремим видам злочинів (наприклад, проти громадської безпеки, кіберзлочинності, незаконний обіг наркотиків, злочини проти власності); орієнтування діяльності правоохоронних органів на протидію (зниження) окремих видів

<b>Стратегія SO-OS</b>	<b>Стратегія WO-OW</b>
Максі-максі ( <i>Стратегія успіху</i> ) – оптимістична	Міні-максі ( <i>Стратегія поступового активного впливу на злочинність</i> ) – реалістична
<b>Стратегія ST-TS</b>	<b>Стратегія WT-TW</b>
Максі-міні ( <i>Стратегія збереження впливу на злочинності</i> ) – реалістична	Міні-міні ( <i>Стратегія оборони, стагнація у протидії злочинності</i> ) – песимістична

Рис. 1. Матриця стратегічного вибору протидії злочинності



злочинності (наприклад, корисливо-насилницької злочинності, організованої та рецидивної злочинності, економічної злочинності, незаконного обігу наркотиків, незаконного обігу зброї, злочинів проти громадського порядку, кіберзлочинності, злочинів проти безпеки дорожнього руху, корупційних злочинів), запровадження єдиної системи та практики проведення якісних короткострокових і середньострокових прогнозів трансформації злочинності; удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення системи протидії злочинності; формування перспективних державних комплексних програм із протидії злочинності (з використанням диференційованого підходу); продовження застосування правоохоронними органами підходу «community policing» в профілактики злочинності; запровадження електронного суду (у перспективі прискорення розгляду кримінальних проваджень і відхід від практики затягування такого розгляду).

*Стратегія збереження впливу на злочинності (максі-міні)* передбачає використання сильних сторін державної системи протидії злочинності для відвертання загроз зовнішнього середовища. Протидія злочинності за умови інтенсифікації загроз (як внутрішніх, так і зовнішніх) буде відбуватися в складних умовах і супроводжуватиметься її відтворенням. Основним завданням цієї стратегії буде зберегти наявний вплив на злочинність за збереження системи протидії злочинності. Реалізація цієї стратегії полягатиме в мобілізації зусиль усіх правоохоронних органів задля стримування злочинності, посилення кримінально-правового впливу, ситуативній профілактиці, переорієнтації правоохоронних органів виключно на протидію тяжким та особливо тяжким злочинам.

*Стратегія оборони, стагнація у протидії злочинності (міні-міні)* – фактично це найменш сприятливий варіант державного впливу на злочинність. Ця стратегія повинна включати в себе пошук оптимальних заходів, що допоможуть відвернути загрози (зокрема, збільшення рівня бідності та безробітних, корумпованість правоохоронної та судової системи, активізація

військових дій на сході України, високий рівень соціальної напруженості, низький рівень довіри до правоохоронних органів, активізація транснаціональної злочинності, кіберзлочинності, активізація міграційних процесів, недоліки інформаційної та етнонаціональної політики) для системи протидії злочинності, не звертаючи уваги на її слабкі сторони. За таких обставин стратегія буде спрямована на забезпечення громадської безпеки та порядку, посилення кримінально-правової політики, зміст самої профілактики може бути суттєво знижений. Як наслідок – збільшення рівня корисливо-насилницької злочинності, організованої злочинності, рецидивної злочинності, злочинності неповнолітніх.

Надалі з використанням експертних оцінок, зокрема PESTEL-аналізу<sup>5</sup>, визначається можливість (реалістичність) реалізації відповідної стратегії в сфері протидії злочинності з врахуванням поточних і прогнозованих факторів зовнішнього середовища.

**Висновки і пропозиції.** Для формування концепції державної комплексної програми є необхідним визначення як стратегії протидії злочинності, так і напрямів її реалізації. Це можливо з використанням саме SWOT-аналізу, який надалі допоможе визначити оптимальну стратегію, реалізація якої може забезпечити вплив на досліджуваний об'єкт (злочинність) у майбутньому за найбільш прийнятним (кращим) сценарієм.

Наведено варіанти стратегій впливу на злочинність, сформованих на підставі SWOT-аналізу, надалі з урахуванням можливих сценаріїв трансформації злочинності в Україні, які є необхідними для формування стратегічних цілей, завдань і способів розв'язання ймовірних проблем (системи заходів), які можуть бути покладені в основу концепції державної програми протидії злочинності.

<sup>5</sup> Цей аналіз спрямований на виявлення політичних, економічних, соціальних, технологічних, екологічних і правових аспектів зовнішнього середовища [10], які можуть вплинути на стан протидії злочинності. Метою PESTEL-аналізу є моніторинг змін зовнішнього середовища за шістьма напрямками і виявлення тенденцій, подій, які впливатимуть на вироблення стратегії впливу на злочинність.

**Список використаної літератури:**

1. Титаренко О.О. Стан стратегічного планування та програмного забезпечення у сфері протидії злочинності в сучасних умовах. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2019. № 1. С. 66–79.
2. Некрасов В.А., Мельник В.І. Застосування SWOT- та PESTEL-аналізів у системі протидії злочинам у сфері економіки, а також при визначенні загроз економічній безпеці держави. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 136. С. 193–204.
3. Купрієнко Д.А. Застосування SWOT-аналізу при визначенні загроз нелегальної міграції в Україні. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького*. 2014. № 2 (62). С. 31–45.
4. Мозоль С.А. Кримінологічна безпека в Україні : монографія. Харків : Константа, 2018. 482 с.
5. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія. Київ : НІСД, 2010. 288 с.
6. Форсайт економіки України: середньостроковий (2015–2020 роки) і довгостроковий (2020–2030 роки) часові горизонти : монографія / А.О. Болдак, О.А. Гавриш, В.В. Дергачова, Я.І. Кологривов та ін. Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут». Київ, 2015. 136 с.
7. Тесленок І.М., Кримська Л.О. Стратегічний аналіз зовнішнього середовища в системі управління промисловим підприємством : монографія / Запорізький національний технічний університет. Запоріжжя, 2012. 109 с.
8. Геоелекономічні сценарії розвитку і Україна : монографія / М.З. Згуровський, Ю.М. Пахомов, А.С. Філіпенко, В.Г. Андрійчук, І.К. Бистряков, В.С. Будкін та ін. Київ : Видавничий центр «Академія», 2010. 323 с. URL: [https://pidruchniki.com/16451021/ekonomika/geoekonomichni\\_stsenariyi\\_rozvitku\\_i\\_ukrayina](https://pidruchniki.com/16451021/ekonomika/geoekonomichni_stsenariyi_rozvitku_i_ukrayina) (дата звернення: 01.08.2019).
9. Згуровський М.З., Переверза К.В. Методика побудови сценаріїв розвитку України з використанням SWOT-аналізу. *Системні дослідження та інформаційні технології*. 2009. №. 2. С. 7–17.
10. Шершньова З.Є. Стратегічне управління : підручник. 2-е вид., перероб. і доп. Київ : КНЕУ, 2004. 699 с. URL: <https://buklib.net/books/24508/> (дата звернення: 01.08.2019).
11. Довгань Л.Є., Каракай Ю.В., Артеменко Л.П. Стратегічне управління. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 439 с.
12. Коновалова О.В. SWOT-аналіз як основний інструмент стратегічного управління, його переваги і недоліки. URL: [http://www.rusnauka.com/3\\_SND\\_2010/Economics/58123.doc.htm](http://www.rusnauka.com/3_SND_2010/Economics/58123.doc.htm) (дата звернення: 01.08.2019).
13. Репін М.В. Застосування процедур SWOT-аналізу при плануванні профілактичних заходів з охорони праці на державному рівні. *Проблеми охорони праці в Україні*. 2013. Вип. 25. С. 39–45. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pop\\_2013\\_25\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pop_2013_25_7) (дата звернення: 01.08.2019).
14. Берданова О.В., Вакуленко В.М., Тертичка В.В. Стратегічне планування : навч. посібник / Львів : ЗУКЦ, 2008. 138 с.
15. SWOT-аналіз – основа формування маркетингових стратегій : навч. посіб. / за ред. Л.В. Балабанової. 2-е вид., випр. і доп. Київ : Знання, 2005. 301 с.
16. Фінансування Міністерства внутрішніх справ у бюджеті-2019 збільшили ще на 25%. URL: [https://24tv.ua/ru/artem\\_ovdienko\\_tag6255](https://24tv.ua/ru/artem_ovdienko_tag6255) (дата звернення: 01.02.2019).
17. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення 2013–2018 роки, 6 м. 2019 років. *Генеральна Прокуратура України* : офіційний сайт. URL: [http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=113897&libid=100820&c=edit&c=fo#](http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113897&libid=100820&c=edit&c=fo#) (дата звернення: 01.08.2019).
18. Рекомендації щодо створення центрів безпеки громадян. Інформаційний посібник. 2018. 230 с. URL: [https://hromady.org/wp-content/uploads/2019/02/Посібник\\_U-lead\\_new-version\\_1807\\_web.pdf](https://hromady.org/wp-content/uploads/2019/02/Посібник_U-lead_new-version_1807_web.pdf) (дата звернення: 01.03.2019).
19. Войтко С.В., Воронкова І.Ю. Застосування SWOT-аналізу для розробки стратегічних напрямів кластероутворення поліграфічних підприємств. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 165–171. URL: [http://ird.gov.ua/pe/re201601/re201601\\_165\\_VoytkoSV,VoronkovaIY.pdf](http://ird.gov.ua/pe/re201601/re201601_165_VoytkoSV,VoronkovaIY.pdf) (дата звернення: 01.08.2019).
20. Титаренко О.О. До питання спеціальних методів дослідження зв'язку архітектурно-просторових характеристик середовища і його криміногенності. *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених* : тези доп. учасників наук.-практ. конф. з нагоди святкування Дня науки, відзначення Дня Європи та 70-річчя заснування Ради Європи (м. Харків, 16 травня 2019 р.), МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2019. С. 176–181.

**Tytarenko O. The using of SWOT-analysis to determine the strategies of influencing crime in the formation of a state complex program to counteraction it**

*The article is devoted to the study of the possibilities of using such a method as SWOT-analysis in programming crime counteraction. It is substantiated that insufficient attention is paid to the use of the methodology of SWOT-analysis in criminological studies in the field of programming counteraction crime. The main stages of the application of SWOT analysis in the formation of the state program of counteraction crime are considered. Using this method, the formation of possible strategies for influencing crime is demonstrated, which can serve as a basis for developing the concept of a state program of counteraction crime in modern conditions. Based on the analysis of indicators (factors) of the internal and external environment, their relationship and impact on the state of counteraction crime, a strategic choice matrix is proposed. Stands out and reveals the contents of the four possible strategies to impact on crime, namely: 1) Strategy for success (optimistic – SO), 2) Strategy for maintaining influence on crime (realistic – ST), 3) Strategy for gradual active influence on crime (realistic – WO), 4) Defense strategy, stagnation in the fight against crime (pessimistic – WT). The "SO" strategy is to effectively use the available forces and capabilities of the external environment to influence crime, namely, to reduce it. The "WO" strategy is to effectively use the capabilities of the external environment to minimize the influence of weaknesses in the state system of counteraction crime. The "ST" strategy provides for the use of the strengths of the state system of counteraction crime to prevent threats to the external environment. The "WT" strategy includes the search for optimal measures that will help prevent obvious threats to the system of counteraction crime, not paying attention to its weaknesses. It is substantiated that the above options for strategies for influencing crime, formed on the basis of a SWOT-analysis, in the future, taking into account possible scenarios of the transformation of crime in Ukraine, are necessary for the formation of strategic goals, objectives and ways of solving possible problems, building a system of measures on crime impact in the state program for counteraction crime.*

**Key words:** programming, counteraction crime, strategy, analysis, internal and external threats.

.....

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

.....

**УДК 343.163**

**DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.20>**

**Д. М. Чорний**

аспірант кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури  
Національного університету «Одеська юридична академія»,  
заступник начальника відділу нагляду за додержанням  
законів органами фіскальної служби  
прокуратури Одеської області

## **ЗАВДАННЯ ПРОКУРОРА ПІД ЧАС ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КЕРІВНИЦТВА ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ ЩОДО УХИЛЕННЯ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ**

*У статті розглянуто останні зміни в законодавстві про кримінальну відповідальність за ухилення від сплати податків. Зокрема, відбулося зростання мінімального розміру коштів, що є ознаками складів злочину за статтею 212 Кримінального кодексу (далі – КК) України, посилено покарання у виді штрафу в санкціях частин 1 і 2 зазначеної статті.*

*Визначено перспективи формування нового органу досудового розслідування кримінальних правопорушень, які посягають на фінансові інтереси держави, – Бюро фінансових розслідувань.*

*Виокремлено низку завдань, які постають перед процесуальними керівниками у зв'язку з такими змінами, та процесуальні рішення, що мають бути прийняті прокурором для вирішення цих завдань. Першочерговим завданням прокурора в цій сфері є зміна правової кваліфікації кримінальних правопорушень, а також закриття кримінальних проваджень за ч. 1 ст. 212 КК України, що були розпочаті до 25 вересня 2019 року. Перед повідомленням про підозру прокурорам слід ретельно перевіряти наявність юридичного складу звільнення від кримінальної відповідальності в діях особи, яка ухилилася від сплати податків. Практика засвідчує, що за наслідками досудового розслідування прокурорами найчастіше приймається рішення про звернення до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності.*

*У статті також обґрунтовано звертається увага на алгоритм дій прокурора у кримінальному провадженні у разі оскарження до суду актів податкових перевірок. Повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення щодо ухилення від сплати податків не може ґрунтуватися виключно на цьому рішенні контролюючого органу. За таких обставин прокурор має право ініціювати початок кримінального переслідування особи виключно за наявності інших доказів, які в сукупності обґрунтовано свідчать про те, що відповідна особа могла вчинити кримінальне правопорушення. Зазначено, що прокурор повинен забезпечити проведення розслідування в розумні строки навіть за вказаних обставин, не чекаючи вирішення адміністративної справи судом.*

**Ключові слова:** прокурор, процесуальне керівництво, ухилення від сплати податків, кримінальна відповідальність, досудове розслідування.



**Постановка проблеми.** Після оновлення кримінального процесуального законодавства та запровадження процесуального керівництва як форми нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування цей напрям прокурорської діяльності займає левову частку функціонального навантаження на прокурорів. Незважаючи на те, що дотепер неоднозначно вирішується питання щодо того, в яких іще формах може здійснюватися цей нагляд, сутність і зміст процесуального керівництва досудовим розслідуванням переважно тлумачаться крізь призму повноважень прокурора – процесуального керівника, визначених у ч. 2 ст. 36 КПК України. Водночас, як свідчать спеціалізовані дослідження, на практиці є різне розуміння прокурорами функції процесуального керівництва, її змісту та форм реалізації [1, с. 11].

Теоретико-прикладні аспекти процесуального керівництва досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень розглядалися в публікаціях вітчизняних науковців, серед яких – І.В. Гловюк, В.В. Долежан, М.В. Косюта, М.А. Погорецький, О.В. Попович, І.В. Рогатюк, М.В. Руденко, В.М. Сущенко, В.М. Юрчишин та інші. Попри значний науковий інтерес до розроблення основоположних засад здійснення прокурором процесуального керівництва спеціальні питання організації та методики кримінальної процесуальної діяльності прокурора під час досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень залишаються без належної уваги. Не є винятком і кримінальні правопорушення щодо ухилення від оподаткування. Наприклад, у Генеральній Прокуратурі України в травні 2016 року затверджено методичні рекомендації особливостей прокурорського нагляду за додержанням законів під час розслідування кримінальних правопорушень про ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) [2]. Проте зміни в законодавстві про кримінальну відповідальність за податкові правопорушення, аналіз результатів здійснення процесуального керівництва досудовим розслідуванням злочинів у цій сфері дає

підстави для висновку про актуальність і практичну необхідність подальшого вдосконалення організаційно-правових засад такої діяльності на підставі науково обґрунтованих пропозицій.

Специфіка процесуального керівництва досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень певного виду зумовлюється, насамперед, особливостями їхньої кримінально-правової та криміналістичної характеристики. Зазначене повною мірою стосується й кримінальних правопорушень у виді ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів).

**Метою статті** обрано з'ясування основних завдань, які постають перед процесуальними керівниками на стадії досудового розслідування кримінальних правопорушень за ст. 212 КК України в умовах законодавчих змін. Задля досягнення такої мети в статті проаналізовано останні законодавчі нововведення у сфері протидії ухиленню від сплати податків, умови звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення цих злочинів, а також визначено ключові процесуальні рішення, що мають бути прийняті прокурором у відповідних випадках.

**Виклад основного матеріалу.** Кримінально-правова політика держави щодо реагування на порушення порядку ведення господарської діяльності сьогодні зазнає істотних змін. У законодавство України про кримінальну відповідальність запроваджуються новели, які покликані сприяти реалізації принципу економії кримінальної репресії щодо підприємництва. Одним із останніх нововведень у цій сфері стало прийняття Закону України від 18 вересня 2019 року № 101-IX «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо зменшення тиску на бізнес» [3], згідно з яким виключено ст. 205 «Фіктивне підприємництво» Кримінального кодексу України, збільшено розміри коштів, що є ознаками основного, кваліфікованого та особливо кваліфікованого складів злочину за ст. 212 «Ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)» Кримінального кодексу України. Відтепер кримінально караним визнається ухилення від сплати податків

на суму, яка в три тисячі і більше разів перевищує установлений законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян (у 2019 році – 2 881 500 грн). При цьому посилено покарання у виді штрафу в санкціях частини 1 і 2 зазначеної статті.

Зазначений підхід вимагає особливої уваги прокурорів, які здійснюють процесуальне керівництво досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень у виді ухилення від сплати податків. Адже результати такого розслідування, згідно з офіційними статистичними даними, свідчать про його вкрай низьку ефективність. Наприклад, упродовж 8 місяців 2019 року обліковано 790 кримінальних правопорушень за ст. 212 КК України, вручено повідомлення про підозру у вчиненні 76 кримінальних правопорушень, направлено до суду кримінальні провадження щодо 74 правопорушень, за реабілітуючими обставинами закрито провадження щодо 56 кримінальних правопорушень у виді ухилення від сплати податків [4]. Показово, що із закінчених кримінальних проваджень 17 направлено до суду з обвинувальним актом (23%), а 57 – із клопотанням про звільнення від кримінальної відповідальності (77%). За результатами аналізу вказаних даних доходимо висновку, що стороною обвинувачення не прийнято процесуальні рішення по суті переважної більшості розслідуваних кримінальних правопорушень (714, або 90% від числа облікованих), внаслідок чого вони є в залишку, а їхня кількість зростає.

У зв'язку із зазначеними законодавчими нововведеннями нагальним завданням для прокурорів, які здійснюють процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, є зміна правової кваліфікації кримінальних правопорушень із ч. 2 ст. 212 КК України на ч. 1 цієї статті, ч. 3 ст. 212 КК України – на ч. 2 цієї статті (за винятком випадків, коли сума податків, зборів, інших обов'язкових платежів, які не надійшли до бюджетів чи державних цільових фондів, у сім тисяч і більше разів перевищує установлений законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян). Варто зауважити, що процесуальний порядок зміни правової кваліфікації кримінального правопорушення до пові-

домлення особі про підозру досі нормативно не врегульовано. У свою чергу, кримінальні провадження за ч. 1 ст. 212 КК України, що були розпочаті до 25 вересня 2019 року, зокрема ті, що перебувають на розгляді в суді, підлягають закриттю на підставі п. 2 ч. 1 ст. 284 КПК України, оскільки наслідки цих діянь (ненадходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів у сумі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) більше не є ознакою складу злочину.

Ефективне процесуальне керівництво досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень у виді ухилення від сплати податків можливе лише за умови належного рівня професіоналізму слідчих, уповноважених на таке розслідування. Згідно з ч. 3 ст. 216 КПК України виключно слідчі органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, мають право розслідувати злочини за ст. 212 КК України. Зважаючи на тривалу дискусію щодо правомірності функціонування податкової міліції як органу, спеціально уповноваженого здійснювати вказане розслідування, варто звернути увагу на нещодавнє рішення Уряду з цього приводу. Зокрема, згідно з постановою Кабінету Міністрів України підрозділи податкової міліції у складі Державної фіскальної служби продовжують здійснювати повноваження та виконувати функції з реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, здійснюючи оперативно-розшукову, кримінальну процесуальну та охоронну функції до завершення здійснення заходів з утворення центрального органу виконавчої влади, на який покладається обов'язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, об'єктом яких є фінансові інтереси держави та/або місцевого самоврядування, що віднесені до його підслідності відповідно до Кримінального процесуального кодексу України [5].

Отже, зазначене питання нормативно вирішено, принаймні на час дії перехід-

ного періоду. Проте цілком зрозуміло, що на порядку денному стоїть створення нового державного органу, який повинен виконувати зазначені функції. На розгляді Верховної Ради України є низка законопроектів, присвячених заснуванню Бюро фінансових розслідувань. 2 жовтня 2019 року Парламентом за рекомендацією профільного Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики прийнято в першому читанні проект закону України про Бюро фінансових розслідувань, згідно з яким здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених ст. 212 КК України, будуть детективи Бюро фінансових розслідувань [6]. З огляду на вказане є також практична необхідність у спеціалізації прокурорів, що здійснюватимуть процесуальне керівництво досудовим розслідуванням зазначених фактів. Можливість такої спеціалізації безпосередньо передбачена в ч. 6 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» та закріплена в Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні [7].

Як відомо, засоби кримінально-правового характеру є крайнім способом реагування на певні порушення. Застосування кримінальної відповідальності до особи, що ухиляється від сплати податків, повинно мати місце виключно за умови відсутності альтернативи для такого рішення. Особливістю кримінального законодавства в цій частині є можливість звільнення особи від кримінальної відповідальності не лише на підставах, передбачених у Загальній частині КК України, а й у разі, якщо вона до притягнення до кримінальної відповідальності сплатила податки, збори (обов'язкові платежі), а також відшкодувала шкоду, завдану державі їх несвоєчасною сплатою (ч. 4 ст. 212 КК України). Практика засвідчує, що за наслідками досудового розслідування прокурорами найчастіше приймається рішення про звернення до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності. До прикладу, у 2018 році було засуджено 10 осіб за ст. 212 КК України, виправдано 1 особу, кримінальні провадження щодо

158 осіб судами закрито, з яких щодо 145 осіб закрито з підстав, не передбачених у Загальній частині КК України. Отже, прокурорам слід ретельно перевіряти наявність юридичного складу звільнення від кримінальної відповідальності в діях особи, яка ухилилася від сплати податків. При цьому слід урахувувати, що звільнення на підставі ч. 4 ст. 212 КК України допускається виключно у разі сплати податків і зборів до початку притягнення особи до кримінальної відповідальності, тобто перед моментом повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення.

Сплата відповідних сум податків і відшкодування шкоди, завданої державі їх несвоєчасною сплатою після повідомлення про підозру раніше розглядалася як умова для звільнення особи від кримінальної відповідальності за ч.ч. 1, 2 ст. 212 КК України у зв'язку з дійовим каяттям (ст. 45 КК України) за умови щирого каяття та активного сприяння розкриттю злочину. Однак відповідно до чинної редакції ст. 212 КК України (зі змінами, внесеними Законом України від 18 вересня 2019 року № 101-IX) злочин, відповідальність за який передбачено в ч. 1 цієї статті, визнається злочином середньої тяжкості. З урахуванням виключно умисної форми вини під час його вчинення звільнення від кримінальної відповідальності за таке діяння на підставі ст. 45 КК України заборонено. Отже, сплата податків після повідомлення особі про підозру має визнаватися обставиною, що пом'якшує покарання (п. 2 ч. 1 ст. 66 КК України).

Прокурорам також слід урахувувати, що окремі кримінальні процесуальні гарантії захисту від незаконного притягнення до кримінальної відповідальності за ухилення від сплати податків містяться в регулятивному законодавстві. Зокрема, згідно з п. 56.22 ст. 56 Податкового кодексу України, якщо платник податків оскаржує рішення контролюючого органу в адміністративному порядку та/або до суду, повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення щодо ухилення від сплати податків не може ґрунтуватися виключно на цьому рішенні контролюючого органу до

закінчення процедури адміністративного оскарження або до остаточного вирішення справи судом. Зазначене законодавче положення зобов'язує процесуального керівника перед складанням або погодженням письмового повідомлення про підозру у вчиненні злочину за ст. 212 КК України перевірити наявність інших доказів, які в сукупності обґрунтовано свідчать про те, що відповідна особа могла вчинити кримінальне правопорушення.

Оскарження платником податків рішення контролюючого органу про нараховані суми податків у судовому порядку не повинно створювати труднощів у досудовому розслідуванні та не є підставою для його зупинення. Тому прокурор повинен забезпечити проведення розслідування в розумні строки навіть за вказаних обставин, не чекаючи вирішення адміністративної справи судом, тобто юридичного узгодження податкового зобов'язання. Така рекомендація заснована на загальних положеннях доказування у кримінальному процесі, відповідно до яких жоден із доказів, зокрема акт податкової перевірки, податкове повідомлення-рішення, не має наперед встановленої сили і повинне оцінюватись з погляду його належності, допустимості, достовірності, а сукупність зібраних доказів – із погляду достатності та взаємозв'язку для прийняття відповідного процесуального рішення.

**Висновки і пропозиції.** З урахуванням викладеного необхідно констатувати, що перед прокурорами, які здійснюють процесуальне керівництвом досудовим розслідуванням, постали нові завдання, які потребують свого вирішення. Процесуальним керівниками слід невідкладно прийняти рішення про зміну кваліфікації кримінальних правопорушень за відповідними частинами ст. 212 КК України, про закриття кримінальних проваджень за ч. 1 ст. 212 КК України, що були розпочаті до 25 вересня 2019 року, через відсутність складу злочину. Прокурорам необхідно приділяти належну увагу встановленню підстав для звільнення особи від кримінальної відповідальності у зв'язку із сплатою нарахованих сум податків і відшкодуванням шкоди, зав-

даної кримінальним правопорушенням. Вважаємо, що створення спеціалізованого органу досудового розслідування фінансових правопорушень – Бюро фінансових розслідувань – сприятиме підвищенню ефективності кримінально-процесуальної діяльності щодо захисту фінансових інтересів держави у сфері оподаткування. Здійснюючи процесуальне керівництво, прокурор повинен враховувати можливість оскарження платником податків до суду актів податкових перевірок і орієнтувати слідчого на необхідність збирання у кримінальному провадженні належних, допустимих і достатніх доказів вчинення певною особою ухилення від сплати податків. До перспективних напрямів наукових розробок із розглядуваної тематики слід віднести визначення процесуального порядку зміни кримінально-правової кваліфікації вчиненого діяння в кримінальному провадженні, в якому жодній особі не було повідомлено про підозру.

#### Список використаної літератури:

1. Прокурор: керує? координує? наглядає? розслідує? : Звіт за результатами дослідження «Роль прокурора на досудовій стадії кримінального процесу» / Белоусов Ю., Венгер В., Мітько В., Орлеан А., Сущенко В., Яворська В.; за заг. ред. Ю. Белоусова. Київ : СТ-Друк, 2017. 268 с.
2. Методичні рекомендації «Особливості прокурорського нагляду за додержанням законів при розслідуванні кримінальних правопорушень про ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)» / Н.М. Гадіон, О.З. Гладун, В.Л. Льовкін; схвалено рішенням науково-методичної ради при Національній академії прокуратури України (протокол № 5 від 27 травня 2016 року). Київ, 2016. 46 с.
3. Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо зменшення тиску на бізнес : Закон України від 18 вересня 2019 року № 101-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/101-20>.
4. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-серпень 2019 року. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=113897&libid=100820&c=edit&\\_c=fo](https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113897&libid=100820&c=edit&_c=fo).



5. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 року № 846. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/846-2019-%D0%BF#n19>.
6. Про Бюро фінансових розслідувань : проєкт Закону України від 18 вересня 2019 року № 1208-2. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66887](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66887).
7. Порядок організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні : затверджено Наказом Генеральної Прокуратури України від 28 березня 2019 року № 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0363-19>.
- 

### **Chorny D. The task of the prosecutor during the procedural guidance of the pre-trial investigation into tax evasion**

*The article deals with the latest changes in the legislation on criminal liability for tax evasion. In particular, there was an increase in the minimum amount of funds, which are indicative of the composition of crime under Article 212 of the Criminal Code of Ukraine. The penalties for committing crimes under chapter 1 and chapter 2 Article 212 of the Criminal Code of Ukraine were also increased.*

*The prospects of forming a new body of pre-trial investigation of criminal offenses affecting the financial interests of the state – the Bureau of Financial Investigations have been determined.*

*A number of tasks to be resolved facing the procedural directors in connection with such changes and the procedural decisions to be taken by the prosecutor are distinguished. The primary task of the prosecutor in this area is to change the legal qualification of criminal offenses, as well as to close criminal proceedings under chapter 1 of Art. 212 of the Criminal Code of Ukraine, which were started before September 25, 2019. Prior to reporting suspicion, prosecutors should carefully review the existence of a legal exemption from criminal liability in the actions of a tax evader. Practice shows that, as a result of the pre-trial investigation, prosecutors most often make a decision to apply to the court for a motion to release a person from criminal responsibility.*

*The article also justifies attention to the algorithm of actions of the prosecutor in criminal proceedings in cases of appeal against the acts of tax audits. Notification of a person suspected of committing a criminal offense of tax evasion cannot be based solely on that decision of the supervisory authority.*

*In such circumstances, the prosecutor has the right to initiate the prosecution of a person solely in the presence of other evidence, which collectively justify that the person concerned could have committed a criminal offense. It is stated that the prosecutor must ensure that the investigation is conducted within a reasonable time even in the specified circumstances, without waiting for the administrative case to be resolved by the court.*

**Key words:** *prosecutor, procedural guidance, tax evasion, criminal liability, pre-trial investigation.*

---

# МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 315.08

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.21>

**Л. В. Литвинова**

кандидат психологічних наук, доцент,  
докторант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин  
Національної академії державного управління при Президенті України

## **ФЕНОМЕН БЮРОКРАТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ТА ВИКЛИКИ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ СОЦІАЛЬНО-ОРІЄНТОВАНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

*У статті проаналізовано феномен бюрократичної культури в контексті розвитку наукових уявлень про бюрократію. Зазначено, що вивчення бюрократичного феномена зазнало змін і пройшло декілька етапів еволюції наукової думки, актуальним моментом є формування соціально-орієнтованої моделі публічного управління в Україні та соціально-орієнтованої комунікативної культури публічного управління.*

*З метою наукового аналізу було проведено дослідження за методикою Ч. Хенді «Визначення типу організаційної культури», адаптованою до тематики дослідження публічної сфери. Результати опитування свідчать про присутність культури Ролі та відповідність характеристикам бюрократії, визначеної М. Вебером. Організації з таким типом культури успішно діють у стабільному і контрольованому оточенні, проте мало пристосовані до роботи в умовах інформаційно мінливого середовища, не відповідають вимогам сьогодення, вимагають трансформації та адаптації до сучасних цивілізаційних викликів. Доведено, що професійна комунікативна культура публічних службовців орієнтована на бюрократичні цінності, керівники в роботі використовують авторитарний стиль управління, присутня жорстка субординація, яка компенсується імітацією демократичного стилю поведінки та визнання необхідності особистої відповідальності. Поведінку та комунікації публічних службовців супроводжує емоційна ригідність і несприйняття ситуації змін.*

*Констатовано необхідність перебудови культури комунікацій у напрямі набуття соціально-орієнтованих компетентностей та формування цінностей відкритості, співробітництва, згуртованості, демократизму. Поступова ціннісна та культурна трансформація має ґрунтуватись на особистісних переконаннях публічних службовців у формуванні адаптивної комунікативної стратегії взаємостосунків у контексті становлення сучасної соціально-орієнтованої культури публічного управління в Україні.*

**Ключові слова:** *теорії бюрократії, соціально-орієнтоване публічне управління, суспільство модерну, бюрократична культура, ціннісна та культурна трансформація, адаптивна комунікативна стратегія взаємодії.*

**Постановка проблеми.** Сучасна парадигма соціально-орієнтованого публічного управління актуалізує принципово нові

цінності та вимоги до комунікативного дискурсу в публічному просторі України. Стосунки влади і суспільства зазнали суттєвих змін. У цьому контексті сучасний період формування публічно-управлін-

ської моделі в Україні характеризується становленням соціально-орієнтованої культури управління. Підґрунтям такого управління є підхід до вирішення соціальних проблем із позиції «культури гідності», самоцінності людини для суспільства.

Вивчення бюрократії як соціокультурного явища завжди було пов'язане з численними труднощами: складністю об'єкта дослідження, що зумовлений недостатністю інформації про внутрішні процеси, статусом публічних службовців у різних країнах, їхньої ролі у функціонуванні державної влади. Особливо це стосується аналізу культури взаємостосунків і комунікацій, які іманентно присутні в діяльності органів публічної влади. Феномен бюрократичної культури цікавий переплетенням ціннісних і культурних взаємозв'язків як необхідний компонент впливу в соціальних явищах і процесах, що забезпечує відтворення соціально адаптованої та суспільно інтегрованої системи публічного управління. Аналіз феномена бюрократичної культури має велике теоретичне і практичне значення: культура взаємодії детермінує рівень розвитку демократії та плюралізму думок, є тим ціннісним орієнтиром, що визначає зміст публічної управлінської діяльності. Саме тому тривалий час феномен бюрократії та бюрократичної субкультури залишався поза увагою науковців. Зважаючи на вищезазначене, питання трансформації сучасної бюрократичної культури є надзвичайно актуальними, оскільки становлення та розвиток суспільних цінностей сучасної України вимагає поглибленого вивчення рівня бюрократичної культури органів публічного управління з метою перебудови їхньої діяльності у напрямі запитів суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Феномен бюрократії був розглянутий у класичних роботах Г.Ф. Гегеля, М. Вебера та їхніх послідовників, прихильників неокласичної моделі розвитку управління (Т. Парсонс, Р. Мертон, Р. Міхельс, М. Крозьє та інші). Аналізуючи явище бюрократії в сучасному суспільстві, науковці зазначали як позитивні, так і негативні риси становлення та розвитку бюрократичного класу та цінностей,

пов'язаних із нею. Подальший розвиток наукової думки, зокрема неовеберівської концепції (Р. Міхельс), дають підстави розглядати цей феномен під кутом зору теорії управління організацією. Згодом концепція соціально-орієнтованого публічного управління акцентує увагу на відповідальності та взаємодії посадових осіб і громадськості (D. Osborne, J. Bourgon).

**Мета статті** – на основі теоретичного аналізу провести дослідження типу організаційної культури за методикою «Визначення типу організаційної культури» Ч. Хенді, адаптованою до тематики дослідження публічної сфери, та проаналізувати його результати в контексті формування сучасної соціально-орієнтованої культури публічного управління в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Протягом ХХ століття увага науковців у багатьох країнах була прикута до стрімкого розвитку суспільних процесів і, як наслідок, утворення полікультурних феноменів і субкультур, що вимагали детального наукового осмислення. Перший ґрунтовний аналіз феномена бюрократії на початку ХІХ ст. зробив німецький філософ Г.Ф. Гегель у роботі «Філософія права». Державна бюрократія характеризується Г.Ф. Гегелем як головний панівний складник суспільства, де зосереджені національна свідомість, освіта і професіоналізм. Водночас Гегель виділяє низку умов, які гарантують обмеженість влади чиновників: наявність верховної влади, встановлення ієрархії всередині чиновницького апарату, з метою обмеження свавілля; моральна і розумова культура чиновника. Формуванню управлінської культури Гегель надавав особливого значення, оскільки вона повинна бути, на його думку, інтелектуальною протиположністю механістичній спрямованості державного апарату [2].

Макс Вебер, один із видатних науковців класичного етапу розвитку соціологічної науки, у своїй роботі «Господарство і суспільство» наводить характеристики бюрократії як ідеального типу організації інституту соціального управління. Бюрократія ґрунтується на системі формальних принципів і правил, що представлені в безособових формах. Науковцем

визнана найбільш життєздатною легітимність раціонального характеру, що ґрунтується на значущості взаємозалежних уявлень, а саме:

- бюрократія функціонує як набір правил та адміністративних законів, діяльність регулюється набором правил і має деперсоніфікований характер;

- переважає ієрархічна система розподілу владних повноважень усередині системи та регламентація обміну інформацією між щаблями влади;

- організаційно чиновники перебувають у державній установі, що має унеможливити перетин особистих і робочих інтересів;

- у зв'язку зі специфічними вимогами діяльність чиновника стає професією, що вимагає систематичного підвищення кваліфікації;

- еволюція традиційного суспільства до суспільства модерну супроводжується формуванням нового соціального класу чиновників;

- для реалізації завдань і правил необхідно здійснювати підготовку чиновників на основах юриспруденції та адміністративного менеджменту [1, с. 56–70].

Отже, бюрократія – це не тільки формалізована система, але й безперервний процес, що вимагає безпосередньої участі підготовлених професіоналів для функціонування управління, що характеризується стійкими структурно-функціональними зв'язками, які утворюють бюрократичну систему. М. Вебер аналізує місце чиновників у соціальній системі, джерела унікальності соціального статусу чиновників у взаємозв'язку з іншими соціальними групами. М. Вебер вказує, що характер праці чиновника є найманим, постійний характер управлінської діяльності та зобов'язання виконувати управлінські функції зумовлюють отримання регулярної винагороди. Водночас професія чиновника – це «покликання», що ґрунтується на усвідомленні обов'язку і відповідальності перед суспільством, формує ціннісні орієнтири діяльності чиновника-бюрократа. Соціальне становище посадової особи засновано, за М. Вебером, на потребі суспільства у кваліфікованих управлінцях, найманих із привілейованих соціальних верств унаслідок

обмеженості доступу до освіти як джерела отримання необхідних в управлінській роботі компетенцій. Бюрократична система зберігає жорсткість ієрархічної підпорядкованості та забезпечує більш ефективне і раціональне функціонування бюрократичного апарату порівняно з виборними посадами, оскільки рішення чиновників визначаються їхніми професійними якостями і компетентністю, а не популістськими вподобаннями. У процесі еволюції суспільних процесів формується окремий «клас чиновників», що обслуговує потреби суспільства в єдиному і централізованому регулюванні діяльності соціальних сфер та інститутів. Бюрократична діяльність у суспільстві модерну, за М. Вебером, заснована на вірності обов'язку управління, а стати чиновником можливо на підставі відповідної освіти і складання іспитів. Зміна принципів традиційного суспільства процесами капіталізму дала змогу перейти до формування класу чиновників, актуалізувати механізми соціальної мобільності, відповідно, сформувала специфічну бюрократичну культуру, що є однією з ознак суспільства модерну. Високий соціальний статус чиновника підтримується правовою системою суспільства, яка передбачає низку формальних вимог до чиновника і систему взаємостосунків на рівні неформальних взаємозв'язків. Загалом, бюрократія постає регламентованою ієрархічною системою, де становище чиновника визначається його компетенціями та досвідом роботи, підтвердженими кваліфікаційними іспитами і проходженням курсів на вакантні посади.

Не менш докладно М. Вебер досліджує взаємозв'язок розвитку бюрократичної організації соціального управління з прогресом демократизації економічних і соціальних відмінностей у суспільстві модерну, розглядаючи, насамперед, політичну систему. «Бюрократія неминуче супроводжує сучасну масову демократію», – пише М. Вебер [11, с. 983]. Це пов'язано з характерною для бюрократичної системи управління абстрактною регулярністю здійснення повноважень, що є результатом попиту на «рівність перед законом» усіх суб'єктів політичної і економічної сфери. Це, у свою чергу,



сприяє запобіганню розвитку закритого статусу бюрократичних груп шляхом забезпечення доступу різних соціальних прошарків у сферу управління та розширює сфери впливу «громадської думки». Відповідно, бюрократія пов'язана з демократизацією сфери управління, перетворенням бюрократа в одну з багатьох професій, принципним вирівнюванням соціальних статусів громадян і бюрократичної адміністрації, підвищенням соціальної мобільності членів суспільства і зростанням демократії як засобу контролю за бюрократичним апаратом, що характерно для суспільства модерну.

Подальший розвиток теорії М. Вебера знаходимо у працях багатьох науковців ХХ століття. Праці М. Вебера відіграли важливу роль в осмисленні явища бюрократії та бюрократичного порядку і знайшли розвиток у наукових роботах Т. Парсонса, Р. Мертонна, Р. Міхельса, М. Крозье та інших. Наприклад, Р. Міхельс описує механізм неминучої бюрократизації для будь-якої організації. Бюрократія трактується як соціальна технологія, властива будь-якому суспільству, значимість якої зростає відповідно до раціоналізації всіх галузей людського життя. На його думку, бюрократія залишиться найбільш ефективною системою управління суспільством. При цьому він розглядає бюрократію як особливий соціальний прошарок із притаманною «корпоративною етикою», системою знань і цінностей [5]. Т. Парсонс, застосовуючи системний підхід, досліджує зв'язок бюрократії з різними соціальними та управлінськими процесами. Згідно з дослідженнями Т. Парсонса, бюрократична організація є політичним феноменом, оскільки завжди спрямована на досягнення загальних, колективних цілей [6]. Дослідження проблеми підзвітності й відповідальності бюрократії перед суспільством знаходимо у праці Р. Мертонна «Бюрократична структура і індивідуальність». На думку науковця, бюрократія не здатна змінюватися відповідно до трансформацій суспільства, наявні вміння і навички чиновників у нових умовах можуть привести до їхньої нездатності виконувати суспільно значущі функції [4, с. 199]. Отже, постає необхідність

формування нової моделі управління, яка відповідає ринковим умовам.

Починаючи із середини 1980-х рр. теорія бюрократії зазнала критики в роботах численних науковців і визначила потребу в еволюції наукової думки щодо трактування теорії бюрократії та управління. Бюрократична модель державного управління почала демонструвати свої проблеми і неефективність. Нове публічне управління базується на теорії публічного вибору та теорії принципала-агента, за якою діяльність публічних службовців вимагає нагляду та контролю з метою обмеження їхньої поведінки у власних інтересах і запобігання неефективності та корупції. Зазнали критики неефективність і велика кількість державних органів і державних службовців, діяльність яких мала формальний, бюрократизований характер. Серед основних вимог було зменшення апарату державних органів, раціоналізація та оптимізація структури управління. На тлі такої критики протягом першого десятиліття 2000-х рр. почали з'являтися нові моделі державного управління, спрямовані на вирішення проблем узгодженості «загальнодержавних» підходів. В основу таких моделей ставили громадянина і суспільства як основних чинників реформування публічної служби. Такі моделі становлять нову парадигму, яка підкреслює роль громадян у розробленні політики та спільному виробництві державних послуг. Цими моделями є нове публічне урядування (New public governance, Good Governance) і соціально-орієнтоване управління або постнове публічне управління (New public service). Соціально-орієнтоване управління, витоки якого знаходимо в теоріях демократії, на перше місце виводить відповідальність посадових осіб перед громадянами, завдяки якій публічні управлінці відповідають на запити і реагують на потреби громадян, а не здійснюють управління суспільством у загальному розумінні. За цим підходом передбачається, що основою мотивації державних службовців є прихильність до суспільних інтересів і реалізація очікувань громадян про ефективну і відповідальну державну службу [9; 10].

Нове публічне урядування базується на аспекті багатовекторності під час

формування управлінських рішень. Цей підхід підкреслює міжорганізаційні відносини та управління процесами, в яких довіра та реляційний капітал слугують основними механізмами управління, а не організаційною формою та функцією. Сутність підходу полягає у формуванні державної політики, центральну роль у якій відіграють громадяни, громада та громадянське суспільство. У вищезазначеному контексті основною роллю публічних службовців стає взаємодія з громадянами під час формулювання та задоволення суспільних інтересів і потреб, а не здійснення безпосередньо управління суспільством. Характерною ознакою нового підходу до публічного адміністрування є множинність і взаємодія акторів публічного простору. Філософською передумовою підходу нового публічного управління є потреба у взаєморозумінні, комунікації та формуванні культури постмодерну з метою реалізації індивідуальних інтересів громадян на основі поліцентричних принципів взаємодії [8].

Культура постмодерну передбачає принципове визнання неповноти будь-якої інтерпретації дійсності, що робить її відкритою для інших інтерпретацій, спонукає до комунікативного обміну з метою більш повного відображення реальності. Спроби універсалізації картини світу терплять поразку, філософія постмодернізму спирається на установку, що орієнтація на абсолют і незмінну ієрархію цінностей продукує тоталітарні структури та тоталітарну свідомість і може призвести до догматизму або фанатизму [7]. Гомогенізація культурного контексту сприяє зростанню обмежень у суспільному розвитку, натомість децентралізація суспільства передбачає відмову від теорії універсального розвитку, а моделі розвитку суспільства стають множинними, доповнюючи одна одну. У зв'язку з вищезазначеним, постмодернізм у загальному смислі трактується як плюралізм думок, основною орієнтацією якого є філософія частини як складника цілого.

Отже, потреба у змінах стосувалась не тільки системи публічного управління, але й змісту діяльності та цінностей управлінського виміру. Зважаючи на надзвичайну

актуальність проблематики формування соціально-орієнтованої моделі публічного управління в Україні, необхідно сформулювати і соціально-орієнтовану комунікативну культуру публічного управління. З метою наукового аналізу цього питання у 2017–2019 р. нами було проведено дослідження, у якому брали участь публічні службовці категорій Б (віком від 29 до 48 років) і В (віком до 35 років), загальною кількістю 376 осіб, працівники центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування України. Для аналізу типу організаційної культури було проведено опитування за методикою «Визначення типу організаційної культури» Ч. Хенді, адаптованою до тематики дослідження публічної сфери.

Згідно з результатами дослідження, присутність культури Ролі, що відповідає бюрократії, за визначенням Макса Вебера, констатовано у 85% опитаних. Роль тут розуміється, найімовірніше, як жорстко закріплена функція, що забезпечує роботу організації як єдиного організму. Культура Ролі складається з постулату про раціональну сутність людини, що дає їй змогу ефективно діяти, спираючись на аналіз і логіку. Побудована на таких засадах організація подібна стрункій архітектурі: верхні шаблі управління спираються за допомогою жорстко регламентованих процедур на функціональні підрозділи органів публічного управління. Організації з таким типом культури, як правило, успішно діють у стабільному або передбачуваному і контрольованому оточенні. Водночас вони мало пристосовані до роботи в умовах інформаційно-мінливого середовища, що відповідає вимогам сьогодення. Безумовно, структура за формою має залишатись бюрократичною, проте за змістом вимагає трансформації та адаптації до сучасних цивілізаційних викликів.

Як показують дослідження [3], професійна комунікативна культура службовців орієнтована на бюрократичні цінності, керівники використовують у процесі роботи авторитарний стиль управління, присутня жорстка субординація, яка компенсується імітацією демократичного стилю поведінки та визнання необхідності особистої відповідальності. Це накла-

дає певний відбиток на особистість службовця, на його поведінку та комунікації, які супроводжують емоційна ригідність і несприйняття ситуації змін. На присутність демократичних тенденцій і цінностей культури співробітництва вказали лише 15% опитаних, що свідчить про необхідність перебудови культури комунікацій у напрямі набуття соціально-орієнтованих компетентностей і формування цінностей відкритості, співробітництва, згуртованості, демократизму. Неготовність працівників державного апарату України до формування і розвитку реальних демократичних практик виражається в декларації специфічних форм стосунків, у яких змінюватись має «хтось інший», зокрема суспільство, громадяни, а не система внутрішніх авторитарних взаємостосунків у публічній службі. Переважаючими тенденціями в царині публічного управління є консервативні, активно відтворюються ідеї бюрократизму.

Водночас під тиском суспільних процесів, комунікативні взаємостосунки зазнали певної еволюції, проте за характером більше схожі на імітацію демократичних комунікативних взаємообмінів, ніж на глибинні ціннісні та структурні перебудови в бік демократизації взаємостосунків як усередині структур, так і назовні, з громадськістю. Складається парадоксальна ситуація, яку можна характеризувати як мотиваційну та ціннісну амбівалентність, яка зумовлює культурну стагнацію та кризу ідентичності, що перешкоджає реалізації комунітарних запитів суспільства та гальмує суспільний розвиток у бік реалізації суспільної «волі до взаєморозуміння» (J. Habermas). Поступова ціннісна та культурна трансформація має ґрунтуватись на особистісних переконаннях публічних службовців, що співробітництво є вигідною адаптивною комунікативною стратегією взаємостосунків і буде створювати підставу для довіри до влади, утворенню нового іміджу службовця.

#### **Висновки і пропозиції.**

1. Трансформація сучасної бюрократичної культури є надзвичайно актуальною та вимагає поглибленого вивчення рівня бюрократичної культури органів публічного управління, оскільки становлення

та розвиток суспільних цінностей сучасної України актуалізує потребу в перебудові діяльності органів публічного управління у напрямі запитів суспільства.

2. Згідно з результатами дослідження, присутність культури Ролі, що відповідає бюрократії, за визначенням Макса Вебера, констатовано у 85% опитаних, на присутність демократичних тенденцій і цінностей культури співробітництва вказали лише 15% опитаних, що свідчить про необхідність перебудови культури комунікацій у напрямі набуття соціально-орієнтованих компетентностей і формування цінностей відкритості, співробітництва, згуртованості, демократизму.

3. Позитивні внутрішні трансформації дають змогу змінити дистанцію суспільства і влади, зробити їх партнерами з позиції побудови сервісно-орієнтованої держави, сформувати позитивний імідж інститутів публічної влади та забезпечити ефективність роботи працівників публічної сфери, орієнтованої на співпрацю із суспільством.

#### **Список використаної літератури:**

1. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии : в 4 т. / Макс Вебер; пер. с нем. ; сост., общ. ред. и пред. Л.Г. Ионина. Москва : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. Т. I. Социология. 445 с.
2. Гегель Г.Ф. Философия права / пер. с нем. Москва : Мысль, 1990. 524 с.
3. Литвинова Л.В. Управлінська компетентність керівника в парадигмі соціально-орієнтованого публічного управління. *Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. Серія : Державне управління*. Запоріжжя : КПУ, 2018. № 4 (64). С. 10–16. ISSN 1813-3401.
4. Мертон Р.К. Бюрократична структура і індивідуальність. Москва : АСТ, 2006. 873 с.
5. Михельс Р. Необходимость организации. *Диалог*. 1990. № 3. С. 55–61.
6. Парсонс Т. О социальных системах / пер. с англ. В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского. Москва : Акад. проект, 2002. 831 с.
7. Фуко М. Дискурс и истина. Минск : ПроPILEI, 2006. 152 с.
8. Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне / пер. с нем. Москва : Весь мир, 2003. 416 с.
9. Bourgon, J. (2007). Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New

- Public Administration Theory. International Review of Administrative Sciences, vol. 73, No. 1, pp. 7-26.
10. Osborne D. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, G. Gaebler. – New York [et al.]: A Plume Book, 1993. – 432 p.
11. Weber, M. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology / M. Weber. – Berkeley: University of California Press, 1978. – 1469 p.

**Lytvynova L. The phenomenon of bureaucratic culture: theoretical analysis and challenges in the conditions of formation of modern socially oriented culture of public administration in Ukraine**

*The article analyzes the phenomenon of bureaucratic culture in the context of developing scientific ideas about bureaucracy. It is noted that the study of the bureaucratic phenomenon has undergone changes and several stages of the evolution of scientific thought have undergone the development of a socially oriented model of public administration in Ukraine and a socially oriented communicative culture of public administration.*

*For the purpose of scientific analysis, a research was conducted according to the method of Ch. Hendy, "Determining the type of organizational culture", adapted to the subject of public sphere research. The survey results indicate the presence of Raleigh culture and compliance with the characteristics of bureaucracy identified by M. Weber. Organizations with this type of culture successfully operate in a stable and controlled environment, but are little adapted to work in information and changing environment, do not meet the requirements of today, and require transformation and adaptation to modern civilization challenges. It is proved that professional communication culture of public servants is oriented on bureaucratic values, leaders use authoritarian management style, rigid subordination is present, which is compensated by imitation of democratic style of behavior and recognition of the need for personal responsibility. The behavior and communication of public servants is accompanied by emotional rigidity and aversion to the changing situation.*

*The necessity of restructuring the culture of communication in the direction of acquiring socially – oriented competencies and shaping the values of openness, cooperation, cohesion, democracy was stated. The gradual value and cultural transformation must to based on the personal beliefs of public servants in the formation of an adaptive communicative relationship strategy in the context of the development of a modern socially oriented public administration culture in Ukraine.*

**Key words:** *bureaucracy theories, socially-oriented public administration, modern society, bureaucratic culture, value and cultural transformation, adaptive communicative strategy of interaction.*



УДК 35.071.2

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.22>

**Н. О. Петренко**

доктор економічних наук, доцент,  
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування  
Уманського національного університету садівництва

**О. А. Поліщук**

кандидат педагогічних наук, доцент,  
доцент кафедри соціально-гуманітарних і правових дисциплін  
Уманського національного університету садівництва

## **МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ОСНОВІ ВПРОВАДЖЕННЯ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ**

*За умов інтеграційних умов входження науково-технічного прогресу у всі сфери людської діяльності виникає потреба в дослідженні методологічних аспектів оцінки ефективності державного управління на основі використання інформаційних технологій. Визначено, що за системного державного підходу цифрові технології стимулюватимуть створення робочих місць, підвищення продуктивності, темпів економічного зростання та якості життя громадян України. Аналізуючи зарубіжний досвід оцінки ефективності державного управління, встановлено, що найбільш використовуваною є модель платформених рішень, особливо в частині моніторингу та якості адміністративних послуг. Однак пропонується модель, незважаючи на свою комплексність, не дає змоги повною мірою оцінити ефективність діджиталізації системи державного управління, оскільки слабо орієнтована на комерційний сектор цифрової економіки.*

*У статті проведено дослідження методичних аспектів оцінки ефективності державного управління в Україні на основі використання інформаційних технологій. Проаналізовано сучасний стан системи оцінки цифрового державного управління з урахуванням сучасних тенденцій оціночної діяльності та розроблення інноваційної методики оцінки ефективності державного управління на основі впровадження діджиталізації. На основі проведеного дослідження розроблено інноваційну методику оцінки рівня діджиталізації державного управління з використанням комплексного підходу до визначення критеріїв аналізу процесу діджиталізації. Вказана методика дасть змогу проводити оцінку за тими параметрами, які спочатку не передбачають кількісного виміру і не охоплені моніторингом, але набувають великого значення під час їхнього комплексного співвідношення з іншими аналітичними даними. Перевагами пропонованої методики є широта застосовуваних методів аналізу, простота і прозорість критеріїв оцінки, поліфункціональність, поєднання статистичних і соціологічних методів.*

*У підсумку зазначено, що сучасна система моніторингу і оцінки діджиталізації державного управління є важливим елементом управління розвитком цифрової економіки в публічній сфері та повинна будуватися на основі комплексного підходу з одночасним урахуванням об'єктивних і суб'єктивних критеріїв діджиталізації.*

**Ключові слова:** держава, управління, інформатизація, інформаційні технології, методика, оціночний критерій.

**Постановка проблеми.** У сучасній державі інформаційні технології є одним із чинників, який визначає рівень її соціально-економічного розвитку та стан національної безпеки. Відповідність рівня

розвитку інформаційної інфраструктури світовим тенденціям є запорукою рівноправної участі у формуванні системи глобального управління і глобальної інноваційної системи, що зумовлює статус і можливості держави в сучасних міжнародних відносинах. Аналізуючи наявний

матеріал і практичні прецеденти держав щодо використання інформаційних технологій, результати і висновки дослідників щодо вказаної тематики, виникає розуміння потреби розгляду глобальної інформатизації, з одного боку, як елемента змісту зовнішніх функцій держави, з іншого – як засобу їх реалізації.

Отже, за умов інтеграції науково-технічного прогресу у всі сфери людської діяльності виникає потреба в дослідженні методологічних аспектів оцінки ефективності державного управління на основі використання інформаційних технологій. Зважаючи на вказане, ця тема є актуальною та потребує подальших науково-теоретичних і методологічних розвідок.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед науковців поки що відсутня єдина думка щодо визначення та формування оцінки ефективності державного управління. Питання оцінки ефективності державного управління на різних рівнях влади досліджували такі зарубіжні вчені: А.М. Al-Khourі [1], D. Askounis [5], F. Bannister [2], L. Bloomberg [6], J. Bryson [6], B. Crosby [6], J. Psarras [5], E. Siskos [5]. Особлива увага в дослідженні ефективності системи органів державного управління та оцінки їхніх критеріїв, приділена в роботах вітчизняних науковців В. Бакуменка [3], Б. Гаврилишина [4], Н. Нижник [11], О. Ткачової [12] та інших.

Зважаючи на значну кількість праць щодо використання інформаційних технологій у сфері державотворення, все ж таки малодослідженими залишаються питання щодо визначення оціночних показників ефективності державного управління на основі використання інформаційних технологій. Фрагментарність розгляду теоретичних і практичних аспектів щодо використання інформаційних технологій та подальшої їх інтеграції у сферу державного управління зумовлює необхідність проведення досліджень у цьому напрямі.

**Мета статті** полягає у проведенні емпіричного дослідження щодо визначення методики оцінки ефективності державного управління в Україні на основі використання інформаційних технологій.

Зважаючи на мету статті, головними її **завданнями** є проведення аналізу сучас-

ного стану системи оцінки цифрового державного управління з урахуванням сучасних тенденцій оціночної діяльності та розроблення інноваційної методики оцінки ефективності державного управління на основі впровадження діджиталізації.

*Методологічний базис дослідження* ґрунтується на використанні емпіричного підходу. У процесі дослідження використано абстрактно-логічний метод (постановка проблеми і висунення гіпотези, логічні конструкції, синтез узагальнень і висновків), аналітично-порівняльний метод (опрацювання статистичних показників, порівняння даних тощо), монографічний метод (аналіз впровадження інформаційних технологій у практику державного управління).

**Виклад основного матеріалу.** Проблематика визначення методологічного базису щодо оцінки ефективності державного управління є складною проблемою в теорії державотворення. Складність цієї проблеми полягає у відсутності в державному секторі єдиного показника результату, яким є для комерційних структур прибуток, а також те, що в прямому сенсі результат діяльності установ державного управління безпосередньо неможливо виміряти.

Вагомий внесок у дослідження проблеми ефективності державного управління, зокрема визначення оцінки її соціальної спрямованості, внесли зарубіжні вчені А. Al-Khourі та F. Bannister. Указані дослідники визначають три рівні ефективності: загальну соціальну ефективність (рівень держави та всієї системи державного управління), спеціальну соціальну ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління), конкретну соціальну ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб) [1, с. 23; 2, с. 172].

Ефективність державного управління В. Бакуменко пов'язує із громадською свідомістю, з правовим становищем людини в суспільстві спираючись на таку гіпотезу: «Ефективність державного управління – це людська специфіка управління, що здійснюється людиною і для людини» [3, с.33]. Б. Гаврилишин вважає, що ефективність

влади – це, насамперед, її прийнятність (аспект соціальної ефективності). Йдеться про те, що суспільство небадьуже до того, як здійснюється управління, воно зацікавлене в його високій якості [4, с. 47]. E. Siskos, D. Askounis, J. Psarras, описуючи процес оцінювання ефективності державного управління, використовують поняття «критерій». На думку цих дослідників, критеріями ефективності є ознаки, межі, сторони прояву управління, за допомогою яких варто визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства [5, с. 53]. І саме цим критерії відрізняються від показників, які лише визначають кількісні параметри того чи іншого процесу, явища тощо.

Відсутність єдиної, універсальної системи оцінювання ефективності державного управління цілком зрозуміла. Адже ефективність ураховує мету, цілі, завдання, тобто всю специфіку конкретного державного інституту, що не є загальною [6, с. 446]. Тому цілком правомірним вважаємо індивідуальний підхід до кожного об'єкта управління і розроблення індивідуальної системи критеріїв та показників оцінювання ефективності функціонування об'єкта державного управління

Зовсім нещодавно у науковій і фаховій літературі, зокрема, з основ державотворення з'явився новітній термін – цифровізація (діджиталізація) (англ. *digitalization*) – впровадження цифрових технологій в усі сфери людського життя [7]. Діджиталізація – це процес перетворення наявних аналогових (іноді електронних) продуктів, процесів і бізнес-моделей організації, в основі якого лежить ефективне використання цифрових технологій. Споживачами цифрових технологій виступають усі – держава, бізнес, громадяни [8]. За системного державного підходу цифрові технології стимулюватимуть створення робочих місць, підвищення продуктивності, темпів економічного зростання та якості життя громадян України.

Основною метою реалізації проектів діджиталізації у сфері державного управління є раціоналізація та інтеграція робочих і виробничих процесів, ефективне управління даними та інформацією, підвищення ефективності надання державних

послуг у режимі онлайн, а також розширення каналів зв'язку для залучення і розширення прав і можливостей суспільства [9]. Однак єдиного розуміння критеріїв і параметрів діджиталізації ні в Україні, ні на міжнародному рівні сьогодні не вироблено.

Для моніторингу та оцінки результативності та ефективності органів державної влади в зарубіжній практиці найчастіше використовуються платформні рішення, особливо в частині моніторингу та оцінки якості надання державних послуг. Наприклад, на платформі результативності уряду Великобританії («Predictiv») представлено значення показників, що характеризують надання державних послуг [10]. Кожна послуга оцінюється на основі чотирьох показників: 1) середня вартість транзакції; 2) частка заявників, які задоволені результатом послуги; 3) загальне число громадян, які звернулися за послугою; 4) рівень діджиталізації. Слід зауважити, що аналогічні показники використовуються і для оцінки надання державних послуг на платформі результативності в Австралії. У США також використовується спеціальне програмне забезпечення (USA Performance) для оцінки результативності професійної службової діяльності державних службовців.

Цікава методика оцінки була запропонована вищою школою учених-урбаністів [11; 12], які розділили критерії оцінки діджиталізації малих і середніх міст на три основні блоки: людський фактор, економіка послуг, мобільність і потенційний ефект. До першого блоку входять: мешканці, які отримують дистанційну освіту (онлайн-курси і навчання через Інтернет); мешканці, які отримали онлайн медичні послуги за рік; мешканці, які регулярно користуються онлайн державними послугами. Другий блок формують: представники малого та середнього бізнесу, орієнтованого на локальний ринок; працівники, зайняті в ІКТ-секторі; розвиненість сфери онлайн-дозвілля. До третього блоку відносять: кількість поїздок, що здійснюються з використанням сервісів онлайн-замовлення таксі; доступність онлайн-послуг; туристичні потоки та прибуття тощо. Однак пропонується модель,

незважаючи на свою комплексність, не дає змоги повною мірою оцінити ефективність діджиталізації системи державного управління, оскільки слабо орієнтована на комерційний сектор цифрової економіки.

Найбільш обґрунтованим і правильним нами вбачається проведення оцінки діджиталізації управлінського сектору на основі ключових параметрів цифрового та електронного уряду. Модель електронного уряду, яка існувала раніше, пропонувалося оцінювати через Індекс електронного уряду за такими показниками: наявності мережі Інтернет; телекомунікаційною інфраструктурою; специфікою інтернет-обладнання кінцевих користувачів і рівня його використання; показником людського капіталу (вимірюється за допомогою індексу розвитку людського потенціалу + індекс доступу до інформації + густота населення на 1 км<sup>2</sup>). На відміну від електронного уряду, нова концепція цифрової держави істотно розширила межі діджиталізації, а разом із ними і перелік критеріїв її оцінки. Структура цифрового уряду, згідно з методикою Світового банку, представлена такими елементами: єдиний портал; єдині дані для спільного використання в державному секторі; міжвідомчі сервіси для спільного використання; загальнодержавна інфраструктура спільного використання; поліпшені сенсорні мережі і аналітика; кібербезпека і конфіденційність.

Комплексний аналіз указаних показників під час оцінки ефективності цифрового уряду повинен проводитися одночасно у трьох площинах: технологічній, організаційній (політичній) готовності і економічній доцільності. При цьому в основу методики повинні одночасно закладатися як цифрові критерії, що створюють технологічну основу для цифровізації сектору державного управління (цифрові платформи і портали, цифрова інфраструктура, інформаційна безпека), так і нецифрові критерії, що формують оптимальні основи для діджиталізації державного управління.

На нашу думку, використання комплексного підходу до визначення критеріїв аналізу процесу діджиталізації дасть змогу проводити оцінку за тими параме-

трами, які спочатку не передбачають кількісного виміру і не охоплені моніторингом, але набувають великого значення під час їх комплексного співвідношення з іншими аналітичними даними.

Ми вважаємо, що комплексна методика оцінки рівня діджиталізації державного управління дасть змогу визначити таке:

- індикатор технологічної можливості реалізації цифрових рішень у системі цифрового уряду (поширеність швидкісного Інтернету, кількість суб'єктів, які мають технологічні можливості для отримання онлайн-послуг, кількість онлайн-офісів, обсяг і якість документообігу в межах основних блоків цифрового уряду (єдиний портал; єдині дані для спільного використання у секторі державного управління; міжвідомчі сервіси; державна інфраструктура спільного використання; аналітика; кібербезпека і конфіденційність));

- інфраструктурну готовність до цифровізації системи державного управління. Тут важливим є визначення рівня розвитку державного управління та інституційне середовище, можливість інтеграції принципів і методів цифрового уряду в систему управління і контролю. При цьому в основі дослідження повинен бути аналіз як нормативних і інфраструктурних бар'єрів, що перешкоджають упровадженню як цифрових проєктів, так і заходів, спрямованих на вдосконалення адміністративних процесів;

- можливості використання запропонованих методів кінцевими споживачами, їхню задоволеність якістю і швидкістю наданих послуг тощо, тобто суб'єктивні параметри рівня діджиталізації;

- економічну доцільність упровадження цифрових сервісів до публічного сектору. Тут слід розуміти, що якщо стосовно приватного сектору економічна вигода безпосередньо пов'язана з отриманням доходу, то для системи управління ключовим її параметром є мінімізація витрат на надання державних (адміністративних) послуг.

Зважаючи на розглянуті вище показники оцінки рівня діджиталізації державного управління, нами пропонується авторська методика оцінки ефективності державного управління на основі впровадження діджиталізаційних процесів (табл. 1–2).



**Методика оцінки ефективності державного управління  
на основі впровадження діджиталізації\*,\*\***

№ з/п.	Показник	Критерії оцінки
1.	Комп'ютерна забезпеченість і рівень пропускну інтернет-спроможності	Оцінка загальної кількості комп'ютерних пристроїв і швидкості Інтернету
2.	Кількість суб'єктів, які мають технологічні можливості для отримання онлайн-послуг	Кількість пунктів доступу до мережі Інтернет (у розрахунку 10x100 чоловік)
		Кількість абонентів фіксованого доступу до інтернет-мережі (у розрахунку 10x100 чоловік)
		Кількість абонентів мобільного швидкісного доступу в Інтернет (у розрахунку 10x100 чоловік)
		Частка органів державної влади і місцевого самоврядування, які використовували персональні комп'ютери (у загальній кількості обстежених організацій)
		Кількість персональних комп'ютерів в органах державної влади і місцевого самоврядування (у розрахунку на 100 працівників організації)
		Кількість персональних комп'ютерів у домогосподарствах
		Частка організацій-споживачів державних послуг, які використовували Інтернет, у загальній кількості обстежених організацій
		Частка організацій-споживачів державних послуг, які використовували широкоформатний доступ до мережі Інтернет, в загальній кількості організацій
		Частка організацій, які використовували системи електронного документообігу, в загальній кількості обстежених організацій
		Частка організацій, які використовували електронний обмін даними між своїми і зовнішніми інформаційними системами за форматами обміну, в загальній кількості обстежених організацій
		Частка домогосподарств, що мають широкоформатний доступ до мережі Інтернет, в загальній кількості домашніх господарств
3.	Реалізація програм електронного уряду	Частка органів державної влади і місцевого самоврядування, які використовували у звітному році спеціальні програмні засоби для надання доступу до баз даних
		Частка органів державної влади і місцевого самоврядування, які використовували у звітному році системи електронного документообігу
		Частка органів державної влади і місцевого самоврядування, які використовували у звітному році автоматичний обмін даними між своїми і зовнішніми інформаційними системами за форматами обміну
		Частка органів державної влади і місцевого самоврядування, які використовували у звітному році цифрові підписи (факсиміле)
4.	Поширеність цифрових послуг	Частка органів державної влади і місцевого самоврядування, які використовували Інтернет, в загальній кількості обстежених організацій, всього
		Частка розміщених замовлень на виконання робіт і надання послуг для державних і адміністративних потреб із використанням цифрових технологій
		Частка електронного документообігу між органами державної влади в загальному обсязі міжвідомчого документообігу
		Частка населення, яке використовувало інтернет-мережу для отримання державних та адміністративних послуг, у загальній чисельності обстежуваного населення
		Частка населення, яке використовувало інтернет-мережу для отримання державних та адміністративних послуг, у загальній чисельності населення, що отримало державні та адміністративні послуги
5.	Інформаційна безпека	Частка організацій, які використали засоби захисту інформації, що передається по глобальних мережах, у загальній кількості обстежених організацій

\*Оцінка ефективності проводиться на основі використання статистичного аналізу та обрахунку статистичних даних Держкомстату, отриманих у межах реалізації «Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [1].

\*\*Джерело: авторська розробка

Особливостями та перевагами пропонуваної методики оцінки ефективності державного управління на основі впровадження діджиталізації є такі:

- широта застосовуваних методів аналізу: пропонується використовувати методи статистичного аналізу, експертних оцінок, соціологічних опитувань, математичні, прогнозні методи тощо;

- простота і прозорість критеріїв оцінки. Більшість із них ґрунтується на офіційних статистичних даних Держкомстату, отриманих у межах реалізації «Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні», тому вони можуть бути проаналізовані в динаміці. Більшість із запропонованих

індикаторів корелюють із міжнародними та зарубіжними моделями вимірювання цифрової економіки і можуть бути з ними поєднані;

- поліфункціональність методики. Широта використовуваних методів дає змогу оперативно оцінювати динаміку процесу діджиталізації державного та адміністративного секторів і проводити їх порівняння.

- поєднання статистичних і соціологічних методів аналізу дає змогу оцінити реальну картину діджиталізації сектору державного управління, визначити ступінь підтримки концепції цифрового уряду населенням, комерційними та некомерційними організаціями тощо.

Таблиця 2

### Критерії оцінки економічної доцільності діджиталізації у сферу державного управління\*

№ з/п.	Показник	Критерії оцінки
1.	Витрати на розвиток цифрових сервісів у системі державного управління	Питома вага витрат на інформаційні та комунікаційні технології в загальному обсязі наданих послуг. Частка розміщених замовлень на виконання робіт і надання послуг для державних і адміністративних потреб (Цей показник розраховується на основі використання статистичного аналізу та обрахунку статистичних даних Держкомстату, отриманих у межах реалізації «Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні»)
2.	Коефіцієнт витратності управління	Зниження вартості державних (адміністративних) послуг: - зниження витрат на перевірку і контроль якості надаваних послуг; - скорочення кількості скарг і часу на їхню перевірку; - скорочення витрат на утримання додаткового персоналу; - скорочення плати за оренду та утримання приміщень для зберігання паперової документації; - оптимізація оподаткування та інших соціальних виплат. Показник ґрунтується на співвідношенні витрат під час надання управлінських послуг у режимах онлайн і офлайн (на одну од. обліку) (Цей показник розраховується на основі співвідношення статистичних даних за напрямками оцінки майна: змісту онлайн і офлайн офісів, витрат документообігу, використання кадрових ресурсів (кількість працівників і рівень заробітної плати), витрат на утримання інфраструктури)
3.	Коефіцієнт корисності державних цифрових сервісів для бізнесу	Оцінка рівня проникнення цифрових технологій у сучасні бізнес-процеси і оцінка ефективності бізнесу (Цей показник розраховується на основі визначення суми доходів і оптимізованих витрат унаслідок впровадження цих сервісів у бізнес-процеси і проведеного коефіцієнта експертної оцінки)
4.	Коефіцієнт результативності управління	Обсяг наданих інформаційних послуг до чисельності працівників державного апарату (Цей показник розраховується на основі співвідношення статистичних даних за наданими послугами)
5.	Коефіцієнт керованості	Співвідношення кількості керівників (рівнів управління) до фактичного і нормативного числа працівників, зайнятих у сфері цифрового управління (Цей показник розраховується на основі співвідношення статистичних даних кадрового складу)

\*Джерело: авторська розробка

Пропонована методика розрахована на її застосування як на регіональному, так і загальнодержавному рівні для:

- оцінки динаміки і статистичної результативності впроваджуваних цифрових платформ і сервісів, запуску єдиної інформаційної бази даних для центральних органів виконавчої влади;

- ранжування регіонів у межах поліфакторного вимірювання;

- оцінки рівня підтримки населенням політики діджиталізації державного управління (встановлення зворотного зв'язку «споживач цифрової послуги – держава»).

Важливими умовами застосовності запропонованої авторами моделі є її адаптивність до вже наявних міжнародних і зарубіжних методик, а також можливість оцінки коефіцієнтів на основі наявних статистичних і метричних даних.

Аналіз даних у межах запропонованої моделі може здійснюватися під керівництвом апарату Уряду, тоді як обробка і вимір даних можуть здійснюватися профільними міністерствами і відомствами на основі єдиної інформаційної бази.

**Висновки і пропозиції.** Аналіз ефективності державного управління має визначитися, з одного боку, чітким взаємозв'язком між діяльністю державних службовців і результативністю їхньої роботи і, з іншого боку, настільки ж чітким обґрунтуванням обсягу видатків на державне управління та обсягу економічної віддачі від впровадження інноваційних сервісів і технологій. Невирішеність цих питань призводить до неефективного використання ресурсів, неповної реалізації можливостей соціально-економічного розвитку країни, низької довіри суспільства до інститутів держави.

Отже, сучасна система моніторингу і оцінки діджиталізації державного управління є важливим елементом управління розвитком цифрової економіки в публічній сфері та повинна будуватися на основі комплексного підходу з одночасним урахуванням об'єктивних і суб'єктивних критеріїв діджиталізації.

Реалізація ключових завдань соціально-економічного розвитку країни нерозривно пов'язана з успішним впроваджен-

ням цифрових технологій в управлінські, соціальні та бізнес-процеси. Однак ці, здавалося б, очевидні цілі не можуть бути досягнуті поза межами діджиталізації сфери державного управління. Тому, на нашу думку, подальші дослідження мають бути спрямовані в напрямі пошуку ефективних інноваційних форм державного управління саме на основі використання процесів діджиталізації.

### Список використаної літератури:

1. Al-Khoury A.M. An Innovative Approach for e-Government Transformation. *International Journal of Managing Value and Supply Chains*. 2011. Vol. 2. No. 1. P. 22–43.
2. Bannister F. The curse of the benchmark: an assessment of the validity and value of e-government comparisons. *International Review of Administrative Sciences*. 2017. Vol. 73. No. 2. P. 171–188.
3. Бакуменко В.Д. Системне визначення напрямів удосконалення управлінських рішень. *Актуальні проблеми державного управління*. Львів : Кальварія, 2000. Вип.3. С. 32–45.
4. Гаврилишин Б.Д. До ефективних суспільств: Дороговкази в майбутнє: доповідь Римському Клубові. Київ : Пульсари, 2009. 248 с.
5. Siskos E., Askounis D., Psarras J. Multicriteria decision support for global e-government evaluation. *Omega*. 2014. No. 46. P. 51–63.
6. Bryson J., Crosby B., Bloomberg L. Public value governance: Moving beyond traditional. *Public administration and the new public management. Public Administration Review*. 2014. Vol. 74. No. 4. P. 445–456.
7. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р., Київ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80> (дата звернення: 0511.2019).
8. OECD. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. OECD Publishing, Paris. 2019. URL: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendationdigital-government-strategies.pdf>. (дата звернення: 0511.2019).
9. Україна: концепція партнерства з країною на 2017–2021 фінансові роки. Міжнародний банк реконструкції та розвитку,

2017. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/501881501141799939/pdf/114516-UKRAINIAN-PUBLIC-WBUkraineCPFUKR.pdf> (дата звернення: 07.11.2019).
10. United Nations e-Government Survey 2018. *UN Publishing Section*. New York.
11. Нижник Н.Р. До проблеми ефективності державного управління в Україні. *Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід* : зб. наук. пр. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. С. 6–11.
12. Ткачова О.К. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. Вип. 2 (13). С. 30–37.

**Petrenko N., Polishchuk O. Methodological aspects of assessment of public administration efficiency on the basis of digitalization management**

*In the context of integration of scientific and technological progress into all spheres of human activity, arise a requirement to studying methodological aspects of assessing the effectiveness of public administration based on the use of information technologies. It is determined that under a systematic state approach digital technologies will stimulate job creation, increase productivity, economic growth and quality of life of Ukrainian citizens. Analyzing the foreign experience of assessing the efficiency of public administration it is found that the most common model is the model of platform decisions, especially in terms of monitoring and quality of administrative services. However the proposed model, despite its complexity, makes it impossible to fully assess the effectiveness of the digitization of public administration, as it is poorly targeted at the commercial sector of the digital economy. Research of the methodological aspects of assessing the effectiveness of public administration in Ukraine based on the use of information technologies was conducted in the article. The current state of the digital public administration evaluation system is analyzed, including the current tendencies of the evaluation activity and development of an innovative methodology for evaluating the effectiveness of public administration based on the introduction of digitization.*

*On the basis of the conducted research was developed an innovative methodology for assessing the level of digitization of public administration using a comprehensive approach to determining the criteria for analyzing the process of digitization. The mentioned methodology will allow making estimation on those parameters which, first of all do not involve quantitative measurement and are not covered by monitoring, but become important in their complex correlation with other analytical data. The advantages of the proposed methodology are: the latitude of the used analysis methods, the simplicity and transparency of the evaluation criteria, the multifunctionality, the combination of statistical and sociological methods. As a result, it is stated that the modern system of monitoring and evaluation of public administration digitization it is an important element of managing the development of the digital economy in the public sphere and should be built on the basis of a comprehensive approach, taking into account objective and subjective criteria of digitization.*

**Key words:** state, management, informatization, Information Technology, method, evaluation criteria.



УДК 35.088.6 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.23>

**Т. С. Яровой**

кандидат наук із державного управління, доцент,  
доцент кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної Академії управління персоналом

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ ЛОБІЗМУ: ПРОБЛЕМАТИКА АПРОКСИМАЦІЇ ТА АДАПТАЦІЇ**

*Статтю присвячено науковому дослідженню проблематики апроксимації та адаптації зарубіжного досвіду регулювання лобізму. На основі аналізу досліджень зарубіжних та вітчизняних науковців запропоновано авторську дефініцію «апроксимація зарубіжного досвіду регулювання лобізму».*

*Автор наполягає на важливості усвідомлення відмінності між термінами «апроксимація», «адаптація» та «гармонізація» законодавства, особливо коли мова йде про приведення вітчизняного законодавства у відповідність до норм законодавства ЄС. На думку автора, в контексті використання іноземного досвіду регулювання лобізму та в руслі євроінтеграційних процесів мова може йти виключно про апроксимацію корисного досвіду окремих держав-учасниць ЄС, але аж ніяк не про адаптацію вітчизняного законодавства щодо регулювання лобізму до законодавства ЄС.*

*Така позиція зумовлена відсутністю єдиного для ЄС законодавства щодо регулювання лобізму. У різних державах – учасницях ЄС діють різні правила діяльності лобістів. На підтвердження цього автор посилається на Висновок Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом, де йдеться про відсутність потреби приведення вітчизняного законодавства щодо регулювання лобізму у відповідність до норм ЄС.*

*Зміст терміна «апроксимація» у цілому може співпадати (або частково співпадати) зі змістом терміна «адаптація», однак, із точки зору мети процесу, ці два терміни мають суттєві відмінності. Метою адаптації є приведення вітчизняного законодавства у відповідність до законодавства зарубіжного (або міжнародного, чи, скажімо, європейського). Натомість метою апроксимації є запозичення тих чи інших елементів зарубіжного (або міжнародного, чи, скажімо, європейського) законодавства для оптимізації відповідного національного законодавства.*

*Апроксимація зарубіжного досвіду регулювання лобізму, на думку автора, являє собою запозичення певних правових норм, інститутів, процедур, інших іноземних і міжнародних елементів зарубіжного досвіду регулювання лобізму з метою запровадження ефективного інституту регулювання лобізму в Україні з урахуванням рівня економічного і соціального розвитку нашої держави, її історичних традицій, правового менталітету та правової культури. Апроксимація не має на меті приведення вітчизняного законодавства щодо регулювання лобізму у відповідність до міжнародних чи іноземних норм та стандартів, хоча й може прямо чи опосередковано сприяти такому процесу.*

**Ключові слова:** лобізм, нормативно-правове регулювання, законопроект, представництво інтересів, зарубіжний досвід, апроксимація, гармонізація, адаптація.

**Постановка проблеми.** Потреба формування належної нормативної бази регулювання лобістської діяльності в Україні назріла давно. Численні законопроекти («Про лобізм» [1], «Про лобіювання» [2], «Про публічну адвокацію» [3]) неодноразово подавалися до Верховної Ради України, але процес їх підготовки зупинявся

на тій чи іншій стадії, і жоден із них так і не дійшов до стадії розгляду в першому читанні. У процесі підготовки законопроектів використовувалися численні напрацювання з аналогічних іноземних законів та законопроектів, застосовувалися окремі ідеї регулювання лобізму в інших державах, що, ймовірно, і зумовило таку неоднозначність та взаємну суперечливість змісту згаданих законопроектів. Однією

із причин непослідовної законотворчої діяльності, спрямованої на унормування інституту лобювання, є відсутність єдиного розуміння особливостей апроксимації зарубіжного досвіду, що й зумовлює актуальність нашого дослідження.

Особливої гостроти проблематика апроксимації зарубіжного досвіду набуває в умовах євроінтеграційних процесів, що найбільш активно проявляються останні 5 років. При цьому як окремі політики, так і численні науковці схильні просувати відверте копіювання зарубіжного досвіду без жодного врахування українських реалій у контексті геополітичного становища нашої держави, стану економіки, соціальних проблем, ментальних та культурних особливостей українців. Прагнення, «щоб у нас відразу було добре, як у них» надто часто вводить в оману навіть дослідчених дослідників, змушуючи їх забувати про те, що зовнішньополітичний курс нашої держави, орієнтований на вступ до ЄС та НАТО, жодним чином не може бути обґрунтуванням для насадження тих чи інших законів або навіть цілих соціальних інституцій усупереч вітчизняним реаліям. Інші ж, навпаки, прагнуть використати окремі елементи зарубіжних дієвих (у реаліях інших держав) механізмів виключно в якості декору, намагаючись таким чином легалізувати тіньовий лобізм в інтересах окремих суб'єктів лобювання.

**Аналіз попередніх досліджень і публікацій.** Проблематиці запозичення іноземного досвіду в процесі формування вітчизняного інституту лобізму присвячували свою увагу ряд вітчизняних вчених. Підґрунтям для даного дослідження стали окремі ідеї, напрацювання С. Вишновецької, О. Гросфельд, О. Дягілева, А. Євгенієвої, Р. Мацкевича, В. Муравйова, М. Недюхи, В. Нестеровича, А. Онупрієнко, О. Порфірович, Є. Романенка, В. Сумської, Є. Тихомирової, В. Федоренка та інших дослідників. Окрему увагу присвячено аналізу відповідних дефініцій, запропонованих у проектах законів, покликаних врегулювати лобістську діяльність в Україні, що були опубліковані за роки незалежності. Однак зазначені автори не охопили своєю увагою проблематику апроксимації зарубіжного досвіду

лобізму, зокрема, в контексті формування системи належного нормативно-правового регулювання цієї інституції, що й зумовлює актуальність нашого дослідження.

**Метою статті** є дослідження явища апроксимації в контексті проблематики апроксимації та адаптації зарубіжного досвіду регулювання лобізму в українських реаліях.

**Основний зміст дослідження.** Розгляд особливостей апроксимації зарубіжного досвіду регулювання лобізму, на нашу думку, доречно розпочати з уточнення дефініції «апроксимація». Така потреба зумовлена, в першу чергу, неоднозначністю сприйняття зазначеної дефініції, що значною мірою впливає на проблематику нашого дослідження. Зокрема, С.Р. Станік вживає термін «апроксимація» у значенні наближення законодавчих актів України до правової системи Євросоюзу і вказує на апроксимацію як на творче використання (перейняття) норм європейського права [4, с. 29]. Ми в цілому можемо погодитися з таким трактуванням терміна, однак воно видається нам дещо незавершеним. До того ж незрозуміло, про яке «творче використання» йде мова і як можна визначити його межі. Інші науковці також часто застосовують термін «апроксимація» для позначення наближення законодавства України до законодавства ЄС. При цьому під апроксимацією зазвичай мається на увазі «наближення», або «зближення».

Такий підхід до різних за своєю суттю термінів як до синонімів може бути зумовлений тим, що в Угоді про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами, ратифікованій Верховною Радою України у 1994 році, застосовуються такі характерні для норм права ЄС терміни як «зближення» (статті 51, 76), «адаптація» (статті 53, 77), «наближення» (стаття 60), «встановлення еквівалентних норм» (стаття 60) та «гармонізація» (статті 93, 129, 149, 150, 174 з Договору про Співтовариство) [5]. Зазначені терміни вживаються в наближеному до синонімічного значенні, що, на нашу думку, часто призводить до хибного сприйняття поняття «апроксимація» та інших зазна-

чених в Угоді понять. Тому ми підтримуємо думку С.В. Вишневецької, яка акцентувала увагу на питанні правильності застосування термінів «наближення» та «зближення» в контексті приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС, посилаючись на відмінності їх семантики [6]. Так, зокрема, словник української мови в першому значенні визначає слово «наближатися, наближуватися» як переміщення одного об'єкта в напрямку до іншого: «1. Переміщатися на ближчу віддаль до кого-, чого-небудь» [7, с. 17]. Натомість слово «зближатися, зближуватися» визначається як взаємний рух двох об'єктів у напрямку один до одного: «1. Переміщатися, рухатися, сходитись», а також як процес досягнення певного уподібнення: «3. Встановлювати зв'язок, знаходити взаєморозуміння, вступати у взаємодію; 4. ставати схожим, спорідненим» [8, с. 445–446]. Тобто у випадках, коли йдеться про приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС, а не про взаємоузгодження нормативних масивів двох правових систем, доречним, на нашу думку, є саме термін «наближення».

У частині вітчизняних нормативно-правових актів процес внесення змін до законодавства України з метою приведення його у відповідність до законодавства ЄС здебільшого визначається дефініцією «адаптація» (з англ. adaptation – адаптація, пристосовування) [9]. На жаль, вітчизняний законодавець не є надто послідовним у цьому питанні та часто вдається до підміни понять, зокрема в Постанові Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 року № 1496 «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»: «Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу є процесом зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність до законодавства Європейського Союзу» [10]. Ми не можемо погодитися з таким трактуванням дефініції «адаптація», оскільки, як ми вже зазначали раніше, мова може йти виключно про наближення нашого законодавства до європейського, і це є саме односторонній процес.

Водночас існують нормативно-правові акти, що надають коректні, належним чином визначені дефініції. Зокрема, доволі деталізоване та конкретне визначення «адаптації законодавства» наведено в Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2002 році» від 15 квітня 2003 року: «Адаптація законодавства України – це перший етап тривалого процесу наближення національної системи права, включаючи також правову культуру, доктрину та судову і адміністративну практику, до системи права Європейського Союзу відповідно до критеріїв, що висуваються Європейським Союзом щодо держав, які мають намір приєднатися до нього. Виходячи саме з такого розуміння, процес адаптації має охоплювати як нормотворення, так і нормозастосування і бути обов'язковим для всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [11, с. 168]. Ми цілком погоджуємося з таким визначенням дефініції «адаптація», констатуємо його відмінність від дефініції «апроксимація».

Що стосується наукової спільноти, то, як зазначає В.І. Муравйов, у значенні наближення законодавства України до законодавства ЄС переважна більшість юристів, які досліджували це питання, застосовує термін «гармонізація» [12, с. 266]. До цього ж терміна вдається Н.Р. Малишева, яка характеризує гармонізацію законодавства України із законодавством ЄС як таку, що зумовлена необхідністю адаптувати національну правову систему України до правового простору Європи [4, с. 89]. Тобто ми знову маємо приклад ототожнення понять «наближення» і «зближення». Натомість П.М. Рабінович у процесі дослідження відповідності положень законодавства України нормам міжнародного права уточнює, що гармонізація (гармонізування) – це процес приведення законодавства України у відповідність до правових систем провідних міжнародних організацій Європи [4, с. 255]. Водночас, В. І. Муравйов доволі слушно, на нашу думку, вказує на те, що «здійснюючи гармонізацію, Україна повинна враховувати, що цей процес має односторонній характер, оскільки йдеться не про взаємні кроки

з обох сторін щодо узгодження своїх правових норм, а тільки про зміни в українському законодавстві з метою його гармонізації з нормами Євросоюзу» [12, с. 266]. Дійсно, в рамках співпраці України з ЄС не йшла і не йде мова про якісь зміни в законодавстві ЄС, спрямовані на рух назустріч Україні. Таким чином, українські науковці застосовують термін «гармонізація» для позначення одностороннього процесу наближення внутрішнього законодавства з боку України до законодавства ЄС, хоча деякі з них і говорять про «зближення», а не «наближення». Ми ж однозначно сприймаємо як адаптацію, так і гармонізацію саме як процеси наближення (саме процеси, а не один процес, про що детальніше йтиметься далі), і в подальшому цитуючи авторів, які ототожнюють поняття «зближення» і «наближення», матимемо на увазі саме останнє.

Наступне питання, яке нам належить вирішити, – це питання доречності застосування дефініцій «адаптація (як наближення)» та «гармонізація (як наближення)» у якості синонімів, та співвідношення їх із дефініцією «апроксимація». Вже згадуваний нами В.І. Муравйов зазначає із цього приводу, що практика реалізації права ЄС підтверджує вживання термінів «зближення» і «гармонізація» в якості синонімів, проте «частіше вживають термін «гармонізація», який, на думку багатьох фахівців із права Євросоюзу, адекватніше за інші терміни відображає суть процесу створення гомогенного правового середовища в межах європейських інтеграційних організацій відповідно до моделей, запропонованих інститутами ЄС» [12, с. 268]. У даному випадку позиція дослідника видається нам непослідовною, адже саме він акцентував увагу на тому, що у випадку здійснення «гармонізації» «процес має односторонній характер», тобто мова йде про «наближення» і аж ніяк не про «зближення». Цілком можливо, що причиною такого ефекту сприйняття є неоднозначність перекладу в поєднанні з відсутністю здорової критики у сприйнятті позицій «фахівців із права Євросоюзу».

У 2005 році було затверджено Методику визначення критеріїв євроінте-

граційної складової частини державних цільових програм [13]. Цей документ, на нашу думку, доволі чітко розмежовує дефініції «адаптація» та «гармонізація», хоча й у ньому вживається термін «зближення», а не «наближення».

Відповідно до Методики адаптація законодавства (зближення) – це процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до «*acquis communautaire*» (*acquis communautaire* – правова система ЄС, яка включає акти законодавства ЄС (але не обмежується ними), прийняті в рамках ЄС, спільної зовнішньої політики та політики безпеки, співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ). Натомість «гармонізація» (приведення у відповідність) – це процес приведення національних стандартів у відповідність із стандартами ЄС [13]. Така відмінність між дефініціями «адаптація» та «гармонізація» нам видається у цілому коректною, тому ми враховуватимемо її в подальшому.

Також ми схильні частково погодитися з К. В. Яценко, яка розглядає гармонізацію законодавства України до законодавства ЄС як складову частину адаптації. Термін «адаптація», на думку Корнелії Василівни, вживається в більш широкому значенні, ніж «наближення законодавств», і охоплює не тільки проведення гармонізації та уніфікації законодавства України із законодавством ЄС, але і здійснення всього комплексу заходів, необхідних для приведення законодавства України у відповідність до вимог нормативно-правових актів ЄС [14, с. 57]. У такому контексті, на нашу думку, зміст терміна «апроксимація» у цілому може співпадати (або частково співпадати) зі змістом терміна «адаптація», однак із точки зору мети процесу ці два терміни мають суттєві відмінності. Метою адаптації є приведення вітчизняного законодавства у відповідність до законодавства зарубіжного (або міжнародного, чи, скажімо, європейського). Метою апроксимації є запозичення тих чи інших елементів зарубіжного (або міжнародного, чи, скажімо, європейського) законодавства для оптимізації відповідного національного законодавства.

Доволі цікавою нам видається думка М.В. Лушнікової, що правова рецеп-



ція – це процес запозичення національною правовою системою правових цінностей, норм, інститутів, процедур, інших іноземних і міжнародних елементів правових систем з урахуванням рівня економічного і соціального розвитку держави, її історичних традицій, правового менталітету, правової культури [15, с. 421]. Нам дуже імponує прагнення дослідниці враховувати особливості (історичні традиції, правовий менталітет, правову культуру) держави-реципієнта. Також дослідниця виокремлює зарубіжний та міжнародний рівні запозичення.

Щодо зарубіжного рівня, то, на думку авторки, можна говорити про два типи запозичення: 1) рецепція термінології, наукових конструкцій понятійного апарату, норм, сформульованих і прийнятих у зарубіжній науці і законодавстві, проте в даному випадку слід говорити швидше про пристосування зарубіжного досвіду до національних реалій, тобто про його адаптацію; 2) врахування зарубіжного досвіду, який у даному випадку служить швидше орієнтиром.

Щодо міжнародного рівня можна говорити про три типи запозичення: 1) імплементація в національне законодавство норм ратифікованих міжнародних договорів, а також загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права; 2) рецепція правової термінології і окремих норм не ратифікованих міжнародних договорів; 3) урахування норм рекомендаційних актів міжнародного права [15, с. 421].

Підсумовуючи, спробуємо надати авторське бачення апроксимації зарубіжного досвіду регулювання лобізму. Апроксимація зарубіжного досвіду регулювання лобізму являє собою запозичення певних правових норм, інститутів, процедур, інших іноземних і міжнародних елементів зарубіжного досвіду регулювання лобізму з метою запровадження ефективного інституту регулювання лобізму в Україні з урахуванням рівня економічного і соціального розвитку нашої держави, її історичних традицій, правового менталітету та правової культури. Апроксимація не має на меті приведення вітчизняного законодавства щодо регулювання лобізму у відповідність до міжнародних чи іноземних

норм та стандартів, хоча й може прямо чи опосередковано сприяти такому процесу.

Тож у випадку запозичення досвіду регулювання лобізму в ЄС мова повинна йти про апроксимацію чи все ж про адаптацію (включаючи гармонізацію)? На нашу думку, найкращу відповідь на це питання дає Висновок Висновку Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом щодо законопроекту «Про забезпечення прозорості та законності комунікації із суб'єктами владних повноважень», зареєстрованого за № 7129 від 20 вересня 2017 року. У Висновку, зокрема, йдеться про те, що зазначений законопроект не належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС, або регулюється національним законодавством країн-членів ЄС, а отже, не потребує експертного висновку Комітету щодо відповідності законопроекту міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції [16]. Таким чином, Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом підтвердив, що єдиного законодавства ЄС щодо регулювання лобізму не існує. Відповідно, не може йти мова про адаптацію вітчизняного законодавства у сфері регулювання лобізму до законодавства ЄС (з огляду на неможливість приведення законодавства у відповідність з нормами, що не існують). Тому ми говоримо саме про апроксимацію досвіду регулювання лобізму в ЄС, як і іншого потенційно корисного зарубіжного досвіду.

**Висновки і пропозиції.** У процесі законотворчої діяльності, спрямованої на формування вітчизняної нормативно-правової бази для регулювання лобізму, розробники вимушені досліджувати відповідний зарубіжний досвід із метою його апроксимації.

Важливим є усвідомлення відмінності апроксимації від адаптації та гармонізації законодавства, особливо коли мова заходить про апроксимацію законодавства ЄС. На думку автора, в контексті євроінтеграційних процесів мова може йти виключно про апроксимацію корисного досвіду окремих держав-учасниць ЄС, але аж ніяк

не про адаптацію вітчизняного законодавства щодо регулювання лобізму до законодавства ЄС.

Апроксимація зарубіжного досвіду регулювання лобізму являє собою запозичення певних правових норм, інститутів, процедур, інших іноземних і міжнародних елементів зарубіжного досвіду регулювання лобізму з метою запровадження ефективного інституту регулювання лобізму в Україні та з урахуванням рівня економічного і соціального розвитку нашої держави, її історичних традицій, правового менталітету, правової культури тощо. Хоча апроксимація і не має на меті приведення вітчизняного законодавства щодо регулювання лобізму у відповідність до міжнародних чи іноземних норм та стандартів, вона може прямо чи опосередковано сприяти такому процесу.

#### Список використаної літератури:

1. Про лобізм : Проект Закону України № 5144 від 20 вересня 2016 року // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60052](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60052).
2. Про лобіювання : Проект Закону України № 5144-1 від 05 жовтня 2016 року // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60191](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60191).
3. Про публічну адвокацію: Проект Закону України № 5661 від 19 січня 2017 року // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=60943](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=60943).
4. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом: *Матеріали науково-практичної конференції. Інститут законодавства Верховної Ради України*. Київ, 1998. 300 с.
5. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : ратифіковано Законом № 237/94-ВР (237/94-ВР) від 10 листопада 1994 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012).
6. Вишневецька С.В. Методологічні передумови гармонізації трудового законодавства України із законодавством ЄС. *Соціально-економічні та правові підстави вдосконалення трудового законодавства на сучасному етапі: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 21 жовтня 2016 р.)*. Хмельницький : Хмельницький ун-т упр-ня та права, 2016. С. 82–88.
7. Словник української мови. Київ : Наукова думка, 1974. Т. 5. 840 с.
8. Словник української мови. Київ : Наукова думка, 1972. Т. 3. 744 с.
9. Англо-український словник. URL : <https://www.dict.com/английсько-український/adaptation>.
10. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 року № 1496. *Офіційний вісник України*. 1999. № 33. Ст. 1735.
11. Послання Президента України до Верховної Ради України. Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2002 році. Київ : Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2003. Офіційне видання. 478 с.
12. Муравйов В.І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика). Київ : Академ-Прес, 2002. 425 с.
13. Про затвердження Методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм : Наказ Міністерства економіки та з питань Європейської Інтеграції України № 62 від 16 березня 2005 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-05/ed20050508/find?text=%C3%E0%F0%EC%EE%ED%B3%E7%E0%F6%B3%FF+%28%EF%F0%E8%E2%E5%E4%E5%ED%ED%FF+%F3+%E2%B3%E4%EF%EE%E2%B3%E4%ED%B3%F1%F2%FC%29>.
14. Яценко К. Місце гармонізації в процесі адаптації законодавства України до законодавства Європейських Співтовариств. *Український часопис міжнародного права*. 2003. № 1. С. 55–61.
15. Лушникова М.В. Влияние процессов правовой глобализации на стратегию взаимодействия международного и зарубежного опыта правового регулирования трудовых отношений. *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 418–424.
16. Про забезпечення прозорості та законності комунікації з суб'єктами владних повноважень : Проект Закону України № 7129 від 20 вересня 2017 року // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62573](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62573).

**Yarovoi T. Foreign experience in lobbying regulation: problems of approximation and adaptation**

*The article is devoted to the scientific study of the problems of approximation and adaptation of foreign experience in lobbying regulation. On the basis of analysis of researches of foreign and domestic scientists the author's definition "approximation of the foreign experience of regulation of lobbying" is proposed.*

*The author insists on the importance of recognizing the differences between the terms "approximation", "adaptation" and "harmonization" of legislation, especially when it comes to aligning domestic legislation with the norms of EU law. According to the author, in the context of the use of foreign experience in lobbying regulation and in the context of European integration processes, it can be only an approximation of the useful experience of individual EU Member States, but not the adaptation of domestic legislation on lobbying regulation to EU legislation.*

*This position is due to the absence of EU-wide legislation on lobbying. There are different rules for lobbyists in different EU Member States. In support of this, the author refers to the Opinion of the Verkhovna Rada of Ukraine Committee on Integration of Ukraine with the European Union, which states that there is no need to bring national legislation on lobbying regulation in line with EU norms.*

*The meaning of the term "approximation" may, on the whole, coincide (or partially coincide) with the meaning of the term "adaptation", however, in terms of the purpose of the process, the two terms have significant differences. The purpose of adaptation is to bring domestic legislation into line with foreign (or international, or, for example, European) legislation. Instead, the purpose of the approximation is to borrow certain elements of foreign (or international, or, for example, European) legislation to optimize the relevant national legislation.*

*The approximation of the foreign experience of lobbying regulation, according to the author, represents the borrowing of certain legal norms, institutes, procedures, other foreign and international elements of the foreign experience of lobbying regulation in order to introduce an effective institute of regulation of lobbying in Ukraine, taking into account the level of economic and social development, its historical traditions, legal mentality and legal culture. The approximation does not aim to align domestic legislation on lobbying with international or foreign norms and standards, although it may directly or indirectly facilitate such a process.*

**Key words:** *lobbyism, legal regulation, bill, representation of interests, foreign experience, approximation, harmonization, adaptation.*

---

# МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 351.82:338.242

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.24>

**О. І. Апостол**

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

## РОЛЬ І ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОЇ ЕКОНОМІКИ

У статті досліджено роль і функції держави в забезпеченні конкурентоспроможної економіки. Зокрема, виявлено значення синергії у формуванні стратегічних переваг, які виникають унаслідок об'єднання підприємств і державних інститутів. Зазначено, що методологічні основи дослідження конкурентоспроможності продукції і бізнесу будуються на комплексному та системному підходах до її розгляду. Концептуальний підхід до дослідження полягає у спробі поєднати класичну, кейнсіанську та інституційну теорії для аналізу конкурентної економіки з використанням досягнень вітчизняної економічної думки. Показано, що поняття синергії здавна використовується в економічній теорії та управлінні. Це поняття пов'язане із синтезом наукових напрямів. Синергія здавна означає стратегічні переваги, які виникають унаслідок об'єднання підприємств порівняно з інтегрованими структурами. Підвищується їхня ефективність і конкурентоспроможність, що проявляється в зростанні продуктивності та зниженні витрат виробництва, оскільки ефект спільних дій вище простої суми індивідуальних зусиль. Охарактеризовано особливості просторової структуризації економіки через більш тісні зв'язки підприємств промисловості з покупцями, постачальниками, а також із державними інститутами. Зазначено, що в сучасній економіці здійснюється нова просторова структуризація внаслідок більш тісних зв'язків підприємств промисловості з покупцями, постачальниками, а також із державними інститутами. Вказано, що останні впливають на ефективність і конкурентоспроможність шляхом запровадження правил, вимог, системи обмежень і ринкового координування. З цим пов'язане подальше розкриття можливостей синергії. Ці зв'язки являють собою ефекти синергії, в результаті чого взаємодії формуються в нових економічних формах. Конкурентна боротьба в таких формах на перший погляд зменшується, оскільки відбувається планування діяльності в межах просторових структур. Обґрунтовано необхідність розроблення маркетингової моделі підвищення конкурентоспроможності продукції. Запропоновано, що ця модель включає шість послідовних етапів із викладом завдань, що вирішуються, та їхньої важливості для досягнення максимального ефекту. Підкреслено, що найбільш відповідальним етапом є розроблення обґрунтованої стратегії підвищення конкурентоспроможності продукції, яка являє собою комплекс заходів щодо забезпечення сталого виробництва продукції з конкурентними перевагами.

**Ключові слова:** роль і функції держави, забезпечення конкурентоспроможності, синергія, модель підвищення конкурентоспроможності, просторова структуризація економіки.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах ринкових відносин, конкурентного середовища та безпосередньої взаємодії українських і зарубіжних виробників підвищення

конкурентоспроможності продукції стає стратегічним ресурсом економіки України.

Перетворення планової економіки в економіку ринкового типу вимагає критичного переосмислення концепції державного управління якістю.



Аналіз літературних і виробничих даних із проблеми показав, що у вітчизняній промисловості відсутні комплексні дослідження, що допомагають оцінити конкурентоспроможність продукції та управляти нею. Більшість досліджень і практичних рекомендацій пов'язана з оцінкою впливу на якість і конкурентоспроможність продукції техніко-технологічних чинників. Не досить вивчено вплив промислової політики держави, а також інституційних, маркетингових факторів на конкурентоспроможність продукції. Не розроблялися і не використовувалися системи управління конкурентоспроможністю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми економічного розвитку досліджувалися в багатьох наукових працях, зокрема, таких авторів, як: Т.П. Макаровська [1], С.Ф. Покропивний [2], І.О. Семернікова [3] та інші.

При цьому необхідно зазначити, що роль і функції держави в забезпеченні конкурентоспроможності економіки залишаються настільки не досить вивченими, що потребують подальших розгорнутих наукових напрацювань.

**Метою статті** є дослідження ролі і функцій держави в забезпеченні конкурентоспроможної економіки.

Поставлена мета вимагає вирішення таких завдань:

- виявити значення синергії у формуванні стратегічних переваг, які виникають унаслідок об'єднання підприємств і державних інститутів;
- охарактеризувати особливості просторової структуризації економіки через більш тісні зв'язки підприємств промисловості з покупцями, постачальниками, а також із державними інститутами;
- обґрунтувати необхідність розроблення маркетингової моделі підвищення конкурентоспроможності продукції.

**Виклад основного матеріалу.** Особливості періоду системних перетворень обмежують пряме запозичення західного досвіду у створенні методології управління конкурентоспроможністю продукції та припускають його переосмислення щодо української дійсності. Використання для формування конкурентних переваг як вітчизняної продукції суто ринкових

методів управління, як свідчить український досвід, не приводить до очікуваних результатів.

Методологічні основи дослідження конкурентоспроможності продукції і бізнесу будуються на комплексному та системному підходах до її розгляду. Концептуальний підхід до дослідження полягає у спробі поєднати класичну, кейнсіанську та інституційну теорії для аналізу конкурентної економіки з використанням досягнень вітчизняної економічної думки, а в межах організаційно-управлінських аспектів полягає в спробі пошуку нових методологічних принципів, що відображають сучасну економіку.

Наприклад, методологічною основою дослідження виступає виділення як фундаментального координаційного аспекту міжфірмових зв'язків. Використання економічної теорії досконалої конкуренції як норми, на основі якої оцінюється ефективність економіки, є помилковим [2; 4].

Ефекти від об'єднання дій господарюючих суб'єктів і державних інститутів (синергія) в економічних структурах використовуються в конкурентній боротьбі. Через ефект синергії організаційні та управлінські фактори набувають провідного значення в підвищенні конкурентоспроможності підприємств і продукції, що випускається ними. Саме так синергія зводиться до стратегічних переваг, які виникають унаслідок об'єднання підприємств і державних інститутів.

Здатність генерувати синергію на базі знань та інформації виступає результатом конкурентної боротьби, що приводить до виникнення інноваційного середовища, коли економічний ефект виходить не із кумулятивного ефекту елементів, що впливають на конкурентоспроможність, а їх взаємодії.

Поняття синергії здавна використовується в економічній теорії та управлінні. Це поняття пов'язане із синтезом наукових напрямів. Синергія здавна означає стратегічні переваги, які виникають унаслідок об'єднання підприємств порівняно з інтегрованими структурами. Підвищується їхня ефективність і конкурентоспроможність, що проявляється в зростанні продуктивності та зниженні

витрат виробництва, оскільки ефект спільних дій вищий від простої суми індивідуальних зусиль [1; 3].

У сучасній економіці здійснюється нова просторова структуризація внаслідок більш тісних зв'язків підприємств промисловості з покупцями, постачальниками, а також із державними інститутами. Останні впливають на ефективність і конкурентоспроможність шляхом запровадження правил, вимог, системи обмежень і ринкового координування. З цим пов'язане подальше розкриття можливостей синергії. Ці зв'язки являють собою ефекти синергії, в результаті чого взаємодії формуються в нових економічних формах. Конкурентна боротьба в таких формах на перший погляд зменшується, оскільки відбувається планування діяльності в межах просторових структур. Але оскільки інновації також з'являються в різних структурах, то конкуренція посилюватиметься, незважаючи на процеси монополізації та обмеження.

Визначальна роль у розвитку конкурентоспроможного виробництва належить державі. На неї покладено ті основні функції, які не може виконати ринок. Виявлені під час ретроспективного аналізу недоліки державного управління економікою визначили необхідність створення єдиного організаційно-економічного механізму управління конкурентоспроможністю продукції, який пропонується розглядати як систему методів, спрямованих на найбільш повне задоволення попиту споживачів і стимулювання розвитку конкурентоспроможного бізнесу. Це не означає, що на державу покладається управління всім процесом створення конкурентних переваг. Їй належить координуюча роль, яка в сукупності з ринковими механізмами підприємств через сполучну ланку – галузь – формує конкурентне середовище [2; 3].

У сучасних умовах класичне визначення системи виробництва як безлічі елементів, що перебувають у відносинах і зв'язках одне з одним і утворюють цілісність, єдність, містить суб'єкти ринку і державні інститути, які регулюють правила, вимоги, нормативи до результатів виробничої діяльності, а також правові, соціальні, політичні зв'язки. Основною

властивістю такої системи є її емерджентність. Система призначена для вирішення складного економічного завдання – підвищення якості життя всього суспільства.

Реалізація принципів системного підходу вимагає врахування всіх властивостей системи і факторів, що впливають на її поведінку. Цим визначається ефективність управління в системі сучасних виробництв.

З іншого боку, економічні інтеграційні системи з управлінням на макро- і мікрорівнях об'єктивно зумовлені поглибленням поділу праці, глобалізацією науково-технічного прогресу, інтеграцією капіталів. Розвиток форм економічної інтеграції має свою історію [1; 2].

Відповідно, доцільно по кожному рівню управління визначити коло проблемних питань, що забезпечують цілісність системи. З методичних позицій особливо обґрунтовується необхідність розроблення маркетингової моделі підвищення конкурентоспроможності продукції. Ця модель включає шість послідовних етапів із викладом завдань, що вирішуються, та їхньої важливості для досягнення максимального ефекту. Найбільш відповідальним етапом є розроблення обґрунтованої стратегії підвищення конкурентоспроможності продукції, яка являє собою комплекс заходів щодо забезпечення сталого виробництва продукції з конкурентними перевагами з тенденцією їх збереження і посилення в довгостроковій перспективі.

**Висновки.** Результати проведеного дослідження відображено нижче.

1. Виявлено значення синергії у формуванні стратегічних переваг, які виникають унаслідок об'єднання підприємств і державних інститутів. Показано, що поняття синергії здавна використовується в економічній теорії та управлінні. Це поняття пов'язане із синтезом наукових напрямів. Синергія здавна означає стратегічні переваги, які виникають унаслідок об'єднання підприємств порівняно з інтегрованими структурами. Підвищується їхня ефективність і конкурентоспроможність, що проявляється в зростанні продуктивності та зниженні витрат виробництва, оскільки ефект спільних дій вище простої суми індивідуальних зусиль.

2. Охарактеризовано особливості просторової структуризації економіки через більш тісні зв'язки підприємств промисловості з покупцями, постачальниками, а також із державними інститутами. Зазначено, що в сучасній економіці здійснюється нова просторова структуризація внаслідок більш тісних зв'язків підприємств промисловості з покупцями, постачальниками, а також із державними інститутами. Вказано, що останні впливають на ефективність і конкурентоспроможність шляхом запровадження правил, вимог, системи обмежень і ринкового координування. З цим пов'язане подальше розкриття можливостей синергії. Ці зв'язки являють собою ефекти синергії, в результаті чого взаємодії формуються в нових економічних формах. Конкурентна боротьба в таких формах на перший погляд зменшується, оскільки відбувається планування діяльності в межах просторових структур.

3. Обґрунтовано необхідність розроблення маркетингової моделі підвищення

конкурентоспроможності продукції. Запропоновано, що ця модель включає шість послідовних етапів із викладом завдань, що вирішуються, та їхньої важливості для досягнення максимального ефекту. Підкреслено, що найбільш відповідальним етапом є розроблення обґрунтованої стратегії підвищення конкурентоспроможності продукції, яка являє собою комплекс заходів щодо забезпечення сталого виробництва продукції з конкурентними перевагами.

#### **Список використаної літератури:**

1. Макаровська Т.П. Практикум з економіки підприємства. Київ, 2007. 184 с.
2. Покропивний С.Ф. Економіка підприємства : підручник. Київ. 528 с.
3. Семернікова І.О. Економіка підприємства : навч. посібник (Курс лекцій). Херсон, 2003. 292 с.
4. Феоктістова Т.В. Управління конкурентоспроможністю підприємств та її прогнозування. *Шкіряно-взуттєва промисловість*. 2002. № 15. С. 16–17.

---

#### **Apostol O. The role and functions of the State in competitive economy ensuring**

*The article explores the role and functions of the State in competitive economy ensuring. In particular, the importance of synergy in the formation of strategic advantages that arise from the integration of enterprises and state institutions is identified. It is noted that the methodological basis of the study of competitiveness of products and business is based on an integrated and systematic approach to its consideration. The conceptual approach to the given study is to try to combine classical, Keynesian, and institutional theories of competitive economics analyzing using the achievements of domestic economic thought. It is shown that the notion of synergy has long been used in economic theory and management. This concept is related to the synthesis of scientific directions. Synergy has long meant the strategic benefits that arise from the consolidation of enterprises over integrated structures. Their efficiency and competitiveness are improved, that is manifested in the growth of productivity and reduction of production costs, as the effect of joint actions is higher than the simple sum of individual efforts. The features of spatial structuring of the economy through closer ties of industrial enterprises with buyers, suppliers, as well as with state institutions are described. It is noted that there is a new spatial structuring in the modern economy due to closer ties of industrial enterprises with buyers, suppliers, as well as with the State institutions. It is noted that they affect efficiency and competitiveness through the introduction of rules, requirements and a system of restrictions and market coordination. The further disclosure of synergies opportunities is related to this. These linkages are synergies effects, resulting in interactions in new economic forms. Competition in such forms reduces, as activities within spatial structures are planned. The need of developing of a marketing model of increasing of the competitiveness of products is justified. It is shown that this model includes six successive steps outlining the tasks to be solved and their importance for achieving maximum effect. It is noted that the most important step is the development of a strategy of improving of the competitiveness of products, which is a set of measures of ensuring of sustainable production of products with competitive advantages.*

**Key words:** role and functions of the State, competitiveness ensuring, synergy, model of competitiveness increasing, spatial structure of economy.

УДК 351.778.532:347

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.25>**І. М. Базарко**кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної академії управління персоналом

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ЕКОНОМІКО-ГОСПОДАРСЬКІЙ СФЕРІ РОЗВИТКУ ВІЙСЬКОВО-ОБОРОННОГО КОМПЛЕКСУ В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

У статті досліджено механізми державного управління у сфері господарського та економічного розвитку військово-промислового комплексу в Україні на сучасному етапі. Оборонний потенціал можна визначити як сукупність людських, матеріальних, військових, політичних та інших об'єктивно існуючих можливостей держави, а також його здатність мобілізувати і використовувати ці можливості для забезпечення обороноздатності країни, досягнення кінцевих цілей війни. Масштаби оборонного потенціалу держави визначаються кількісними і якісними характеристиками його збройних сил і продуктивних сил.

З'ясовано вплив процесів мілітарного характеру на трансформацію системи державного управління національними підприємствами у військовій та оборонній галузі. Одним з актуальних питань є публічність і прозорість стратегічних галузей і об'єктів, простежується тренд, незалежно від характеру власності стратегічних об'єктів, підвищувати їхню прозорість і публічність у частині господарських показників. Сутність механізмів підвищення ефективності держпідприємств – поділ функцій держави як власника і управління та впровадження ефективних систем корпоративного управління. Відомою проблемою функціонування стратегічних підприємств є їхня недостатня пристосованість до ринкових умов.

Проаналізовано етапи еволюції механізмів управління підприємствами державної власності з виконання пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку. З одного боку, має відбуватися посилення державного контролю над стратегічними підприємствами, з іншого боку, можна спостерігати відмову від прямої присутності держави в стратегічних галузях і приватизацію стратегічних для національної економіки підприємств. З передачею стратегічних компаній у приватні руки зменшується контроль загалом над стратегічними галузями економіки, у приватній структурі нижчі вимоги до безпеки, підзвітності, складніше досягнути злагодженої роботи з державними програмами розвитку.

Обґрунтовано необхідність запровадження нового комплексного підходу щодо розвитку військово-оборонного комплексу в контексті національної безпеки України на сучасному етапі. Прихильники збереження державної власності в стратегічних галузях економіки вважають, що основна мета приватизації – це надання в користування транснаціональним компаніям природних ресурсів країн, що розвиваються і що головна причина лібералізації, наприклад, енергетичного сектору економіки – це прагнення здешевити доступ для транснаціональних компаній енергетичних активів, оскільки основні зусилля щодо лібералізації цього сектору економіки здійснюються країнами, залежними від імпорту енергетичних ресурсів.

**Ключові слова:** трансформація, влада, соціально-економічний розвиток, державне управління, військово-оборонний комплекс, національна безпека, сучасний етап, комплексність.

**Постановка проблеми.** Стратегічні об'єкти призначені забезпечувати життєво важливі та необхідні державі послуги

й блага і за конкретними критеріями їх виділяють в окрему групу. На сучасному етапі зростання міліарних загроз і нестабільних факторів глобалізації одними з найбільш актуальних є новітні меха-



нізми державного управління стратегічними об'єктами економіки, що входять у систему забезпечення національної безпеки держави, економічного суверенітету і дотримання національних інтересів.

Ефективна робота стратегічних об'єктів в інтересах держави і суспільства є однією з умов досягнення довгострокових цілей зі сталого розвитку. За одними критеріями, до стратегічно значущих відносять об'єкти військового значення. За іншими критеріями, вважають, що у разі загрози національній безпеці до стратегічних можна віднести широкий спектр підприємств і галузей. За ще одними критеріями, до стратегічних об'єктів відносять природні монополії: об'єкти інфраструктури, послуги яких затребовані суспільством.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Під військово-економічним аналізом розуміють дослідження ефективної діяльності у сфері забезпечення військової безпеки держави, перш за все визначення витрат на озброєння і військову техніку та використання цих оцінок у військовій розбудові та практичній діяльності збройних сил і оборонних галузей промисловості [2]. Військова економіка включає створення сучасних галузей оборонної промисловості, нарощування їхніх виробничих можливостей, освоєння нових військових технологій, будівництво мереж захищеного зв'язку і транспортних мереж.

Транснаціоналізація економік помітно знижує роль і значення суверенних держав, тому сьогодні підвищується інтерес дослідників до питання, наскільки можлива приватизація стратегічних об'єктів, особливо за участю іноземних інвесторів. Необхідний аналіз організаційних, правових, економічних та адміністративних методів регулювання і контролю над стратегічними об'єктами, виявлення можливих внутрішніх і зовнішніх загроз для їхнього безперебійного функціонування, вивчення світової практики управління у сфері стратегічних об'єктів, вироблення механізмів державного управління стратегічними об'єктами.

**Мета статті** – обґрунтування актуальності вдосконалення механізмів державного управління в економіко-господарській сфері розвитку військово-оборонного

комплексу в контексті національної безпеки в Україні на сучасному етапі.

Для цього слід вирішити такі завдання:

1) дослідити механізми державного управління у сфері господарського та економічного розвитку військово-промислового комплексу в Україні на сучасному етапі;

2) з'ясувати вплив процесів мілітарного характеру на трансформацію системи державного управління національними підприємствами у військовій та оборонній галузях;

3) проаналізувати етапи еволюції механізмів управління підприємствами державної власності з виконання пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку;

4) обґрунтувати необхідність запровадження нового комплексного підходу щодо розвитку військово-оборонного комплексу в контексті національної безпеки України на сучасному етапі.

**Виклад основного матеріалу.** Державне управління стратегічним сектором економіки залишається актуальним як загалом, так і щодо окремих підприємств. Стратегічні підприємства забезпечують важливі функції для життєдіяльності суспільства, особливої практичної значимості набуло виявлення найбільш істотних загроз в їх функціонуванні. Питання ефективності стратегічних підприємств державної власності безпосередньо пов'язане з необхідною системою контролю і моніторингу їхньої діяльності, а також із повною прозорістю фінансової документації та достатнім громадським контролем.

Близький до терміна «військова економіка» вживається термін «військово-промисловий комплекс», під яким розуміють сукупність науково-дослідних, випробувальних організацій і виробничих підприємств, що виконують розроблення, виробництво, зберігання, постановку на озброєння, утилізацію озброєнь, військової техніки, амуніції, боєприпасів для силових структур, а також на експорт, інколи використовують також поняття «оборонна промисловість». Відокремлення військової економіки зумовлено її секретністю, пов'язаною із суперництвом держав за якість армій. Але ця відокремленість відносна –

військове виробництво повинно мати тісні зв'язки з усім господарством і ефективно використовувати економічні ресурси держави.

До того ж підприємства інфраструктурних монополій переважно є капіталомісткими і малорентабельними. Вони, як правило, є державними або, якщо перебувають у приватній власності, регулюються спеціальними державними органами. Серед природних монополій особливо виділяються об'єкти мінерально-сировинної бази країни – найважливіший елемент національної економічної безпеки [5]. Виведення з ладу такого підприємства несе руйнівний ефект: може бути паралізовано життєдіяльність міст і регіонів, завдано серйозних матеріальних і економічних збитків, спостерігатися психологічна нестабільність серед населення.

Функціонально військова економіка складається з виробництва кінцевої військової продукції по всьому асортименту товарів військового призначення, які використовуються збройними силами як у мирних умовах, так і в умовах війни. Тому розвиток військової економіки нерозривно пов'язано із загальним економічним потенціалом держави, його можливостями щодо функціонування в умовах війни. Військово-оборонний потенціал – це об'єктивні економічні можливості, які можуть бути використані для вирішення оборонних завдань держави [3]. Створення потенціалу збільшує навантаження на бюджет, виводить з економічного обороту матеріальні, фінансові та людські ресурси.

Оборонний потенціал можна визначити як сукупність людських, матеріальних, військових, політичних та інших об'єктивно існуючих можливостей держави, а також його здатність мобілізувати і використовувати ці можливості для забезпечення обороноздатності країни, досягнення кінцевих цілей війни. Масштаби оборонного потенціалу держави визначаються кількісними і якісними характеристиками його збройних сил і продуктивних сил. Ці елементи нерозривно пов'язані між собою, їхня роль і значення в оборонному потенціалі змінюється.

Специфіка військової економіки полягає в тому, що вона, з одного боку, частина

економіки держави, якій властиві ринкові відносини попиту і пропозиції, а з іншого боку – вона обслуговує систему держави з її централізацією управління, відповідальністю за забезпечення військової безпеки держави. При цьому між механізмами цивільної та військової економіки чимало спільного, але багато і відмінних рис, зумовлених характером і призначенням військової продукції, особливостями функціонування військового ринку і військового сектору господарства.

Одним з актуальних питань є публічність і прозорість стратегічних галузей і об'єктів, простежується тренд, незалежно від характеру власності стратегічних об'єктів, підвищувати їхню прозорість і публічність у частині господарських показників. Сутність механізмів підвищення ефективності держпідприємств – поділ функцій держави як власника і управлінця та впровадження ефективних систем корпоративного управління [1]. Відомою проблемою функціонування стратегічних підприємств є їхня недостатня пристосованість до ринкових умов, такі стратегічні сектори, як залізничний, паливно-енергетичний, телекомунікаційний, фармацевтичний, є, як правило, монополізованими.

Серед способів державного управління у військовій економіці слід особливо виділити систему військових замовлень, що забезпечує багатопланові та стійкі зв'язки між державою і постачальниками військової продукції. За допомогою встановлення обсягу, структури і географічного розподілу своїх замовлень держава визначає вплив на розвиток оборонного виробництва. Під час укладання контрактів зумовлюються не тільки обсяг і структура, але й якісні характеристики та терміни поставки військової продукції.

Механізм військового ціноутворення тісно пов'язаний із системою державних замовлень і уособлює сукупність організаційно-управлінських процедур, що регулюють цінові аспекти взаємин державних замовників і корпорацій під час підготовки, узгодження, розміщення та виконання військових контрактів. З одного боку, має відбуватися посилення державного контролю над стратегічними підприємствами, з іншого боку, можна спостерігати відмову

від прямої присутності держави в стратегічних галузях і приватизацію стратегічних для національної економіки підприємств. З передачею стратегічних компаній у приватні руки зменшується контроль загалом над стратегічними галузями економіки, у приватній структурі нижчі вимоги до безпеки, підзвітності, складніше досягнути злагодженої роботи з державними програмами розвитку.

У системі державного фінансування оборони країни або військових приготувань головну роль відіграє військовий бюджет, під яким розуміється централізований фонд грошових коштів, що перебувають у безпосередньому розпорядженні уряду, і призначений для фінансування підготовки і ведення збройної боротьби. У країнах із ринковою економікою у виконанні військового замовлення беруть участь і приватні фірми. Тому виник термін «військовий бізнес» як вид підприємницької діяльності у військовій сфері, зазвичай до військового бізнесу не відносять міжнародний бізнес, пов'язаний із державними угодами з продажу іноземним державам зброї.

Найчастіше стратегічні підприємства змінюють напрям діяльності після приватизації або використовують об'єкт не на повну потужність, а потреби суспільства та інтереси приватних акціонерів стратегічних підприємств не завжди збігаються. Однією з актуальних загроз для розвитку стратегічних галузей може бути поширення на них впливу іноземних інвесторів, іноземні інвестиції повинні стимулювати інноваційну діяльність і національне підприємство і, відповідно, на основі передової технології мають служити інструментом інтеграції національного господарства у світову економіку.

У результаті держава позбавляється економічної самостійності, не має можливості проводити активну, дієву і, найголовніше, самостійну економічну політику. Прихильники приватизації та зниження прямої державної участі доводять, що приватний сектор набагато ефективніший від державного в питаннях, що стосуються розподілу ресурсів і загального розвитку; конкуренція і зменшення обсягу втручання держави сприяють економічному

зростанню та позначаються на зниженні вартості стратегічної продукції для споживачів.

Специфіка галузей військово-оборонної промисловості визначає специфіку об'єднань холдингового типу для цієї галузі економіки – це об'єднання проектної організації, яка займається розробленням, з промисловим виробництвом наукомісткої продукції [6]. Розробки проектних організацій здебільшого фінансуються державним бюджетом і, як правило, не приносять комерційної віддачі. Об'єднання організацій військової промисловості в холдинги сприятиме створенню замкнутого циклу освоєння військових розробок, розміщення розробок на існуючих промислових потужностях.

Отже, розробки будуть освоюватися виробництвом і приносити віддачу, а виробничі потужності – використовуватися за своїм призначенням. Холдингова модель являє собою процес управління та координації діяльності дочірніх виробничих компаній із боку керуючої компанії, координація, як правило, базується на ретельно спланованих і побудованих економічних управлінських процесах. Перехід до структур холдингового типу так само розглядався як інструмент підвищення фінансової стійкості компаній, адаптації їхньої роботи до зовнішніх умов і підвищення керованості.

Військово-промислова політика проголошує на цьому етапі розвитку оборонної промисловості націленість на модернізацію, розроблення і впровадження інновацій із метою підтримки конкурентності та освоєння нових ринків. Військово-промислова політика повинна бути орієнтована на використання низки загальновідомих процедур, таких як реструктуризація, програми фінансового оздоровлення, субсидування, держзамовлення, інвестиційного планування.

Прихильники збереження державної власності в стратегічних галузях економіки вважають, що основна мета приватизації – це надання в користування транснаціональним компаніям природних ресурсів країн, що розвиваються, і що головна причина лібералізації, наприклад, енергетичного сектору економіки – це прагнення

здешевити доступ для транснаціональних компаній енергетичних активів, оскільки основні зусилля щодо лібералізації цього сектору економіки здійснюються країнами, залежними від імпорту енергетичних ресурсів [4]. Насправді ж транснаціональні корпорації не знижують тарифів і не бажають здійснювати значні капітальні вкладення, розраховані на довгостроковий період.

Розвиток військової економіки країни вимагає чіткого стратегічного обґрунтування з урахуванням сучасного геостратегічного і геополітичного положення, потреб у збройних силах, їхньої структури і завдань, можливості введення міжнародних санкцій, що стосуються оборонних підприємств. Військово-промисловий комплекс відіграє важливу роль в економіці країни, забезпечуючи поставку озброєнь як на внутрішній, так і на зовнішній ринок, визначаючи напрями галузей промисловості та промислово-технологічний рівень держави, а також її становище на світовому ринку озброєнь.

**Висновки і пропозиції.** У державах із розвиненою ринковою економікою такі суто ринкові принципи, як вільна конкуренція, ефективність і прибутковість, часто відсуваються у військовій сфері на другий план, щоб мобілізувати матеріальні ресурси для національної оборони. Державне управління в цій сфері здійснюється шляхом широкого використання прямих методів впливу на керовані об'єкти і суб'єкти для забезпечення виконання планів військового будівництва, регламентації і нормування діяльності на всіх рівнях військово-економічних приготувань.

Адміністративні методи державного управління мають директивний характер і здійснюють вплив на військову економіку шляхом використання спеціальних законодавчих і нормативних актів. Першочергове значення має структура військового бюджету, достатність, як пра-

вило, вимагає збільшення частки витрат на інвестиції та інновації, закупівлі озброєння та військової техніки, будівництво військових об'єктів і обмеженість питомої ваги витрат на утримання Збройних Сил. Подолання технологічної відсталості можливе лише внаслідок переформатування частини коштів із закупівлі імпортних озброєнь на створення власних ключових технологій для забезпечення сучасного рівня збройних сил. Без урахування цієї обставини неможливе вироблення військово-економічної політики і стратегії, ефективне управління основними елементами оборонного потенціалу.

#### Список використаної літератури:

1. Акімова Л.М. Теоретичні основи державного управління розвитком національної безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електрон. наук. фах. вид. 2015. № 5. URL: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=1210> (дата звернення: 29.12.2018).
2. Державний сектор і функції держави у період кризи / О.Й. Пасхавер, Л.Т. Верховодова, О.М. Кошик та ін. Київ : СПД Моляр С.В., 2009. 130 с.
3. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О.О. Резнікова, В.Ю. Цюкало, В.О. Паливода та ін. Київ : НІСД, 2015. 58 с.
4. Костюк І.В. Державне управління в Україні в період реалізації адміністративної реформи: основні поняття та категорії. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums\\_2013\\_1\\_9.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2013_1_9.pdf).
5. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций : в 2 т. / пер. с англ. ; общ. ред. акад. Д.М. Гвишиани. Москва : Прогресс, 2017. Т. 1. 497 с.
6. Резнікова О.О., Цюкало В.Ю., Паливода В.О., Дрьомов С.В., Сьомін С.В. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2015. 58 с.

#### **Bazarko I. State management of economic sphere of development of military and defense complex in the context of national security of Ukraine**

*The process of enhancing the efficiency of state management should determine short-term management objectives and tasks, increase their corporate governance and information transparency; restriction of the expansion of the state sector of the economy, including by establishing and adhering to a system of adequate prohibitions and restrictions, as well as*



*compliance with the planning and guarantees of long-term implementation of the stated goals and objectives.*

*The balance of interests is achieved by making decisions in terms of economic efficiency and social responsibility, recording short and long-term goals and objectives by means of continuity of control over achievements by the entities of the management of goals and objectives, indicators of their achievement, and also observance of the principles and mechanisms of management. Taking into account the priorities of economic development and improvement of the system of public administration of property and development of military and defense complex, there must be unambiguous definition and formation of the necessary property for the performance of functions by state authorities and the creation of an effective system of state property management.*

*In order to ensure a sustainable and systematic process of reducing the direct involvement of public authorities, it is necessary to make a transition from the sale of property or the sale of its business units; stimulating the development of the stock market, as well as modernization and technological development. Important is the introduction by the authorized central executive authorities, together with public associations, of mechanisms for assessing the quality of management of companies with state participation, based on the principles of openness and independence of conduct.*

*The issue of establishing a public administration system in Ukraine is a natural response to trends and direct challenges and threats to the country's modern development. That is why it is so important to comprehensively study the elements and the directions of development of this system, and in particular, institutionalization. It was defined that the goal of the state management of Ukraine is to carry out effective activities by the state of domestic and foreign policy in different conditions in order to formulate national security.*

*Thus, the system of state management is a complex notion, the meaning of which covers the following key components: subjects of state management, or the state authorities and non-governmental institutions, which are involved in the process of the state's policy formation; objects of state management, which is under the organizing influence of the state aimed at ensuring its proper level for the appropriate development of the state, society and personality; administrative activity, or specific subject-object relations or subject-subject ones, with the help of which the direct communication and feedback between subjects and objects of state management are implemented.*

*Today, it is important to identify the verified threats and the strategic risks of sustainable social and economic development of the state through the processes of globalization of the world community. However, when developing draft strategic planning documents in Ukraine, the heuristic approach is the most often used: the list of threats is established, as a rule, by expert means, the forecast part of the process remains outside of objective estimates. In the context of the risks of imbalances in the world economy, threats of crisis phenomena, changing approaches to mechanisms and instruments for the shadowing of economic activity is a prerequisite for ensuring economic stability to crisis phenomena.*

**Key words:** *transformation, state authorities, social and economic development, state management, military and defense complex, national security, modern stage, complexity.*

УДК 351.862.4

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.26>**М. Б. Домарацький**здобувач Навчально-науково-виробничого центру  
Національного університету цивільного захисту України

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ СТАНУ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

У роботі досліджено особливості формування та функціонування державної системи моніторингу стану об'єктів критичної інфраструктури. Зокрема, охарактеризовано змістовну сутність моніторингу об'єктів критичної інфраструктури. Підкреслено, що моніторинг об'єктів критичної інфраструктури здійснюється безперервно або із заданою періодичністю контролю (спостереження, вимірювання, фіксація) і аналізу узагальнених параметрів стану захищеності об'єктів критичної інфраструктури та впливає на них із метою підготовки необхідних рішень для запобігання і ліквідації негативних наслідків кризових ситуацій природного і техногенного характеру, а також ситуацій, спричинених проявами тероризму. Запропоновано склад державної системи моніторингу стану об'єктів критичної інфраструктури. Зазначено, що державна система моніторингу передбачає загальнодержавний, міжрегіональний, регіональний, муніципальний та об'єктовий рівні. При цьому до складу системи моніторингу кожного рівня повинні бути включені: центри системного моніторингу й оперативного управління; системи, комплекси і засоби одержання інформації про узагальнені параметри стану захищеності об'єктів критичної інфраструктури; системи й засоби телекомунікацій, збору, передачі даних та оповіщення. Визначено функції державної системи моніторингу стану об'єктів критичної інфраструктури. Показано, що державна система моніторингу повинна забезпечувати виконання таких функцій: збір, обробка, аналіз, зберігання та передача інформації про: місцезнаходження узагальнених параметрів стану захищеності об'єктів критичної інфраструктури; маршрути транспортування вантажів та інших необхідних даних; підготовку інтегральних оцінок (моделей) кризових ситуацій щодо об'єктів критичної інфраструктури й оцінку їхніх можливих наслідків; формування єдиного інформаційного простору системи моніторингу на основі уніфікації і сумісності інформаційних, програмних і апаратних засобів; інформаційне забезпечення реалізації міжнародних договорів і угод у сфері моніторингу об'єктів критичної інфраструктури. Виокремлено принципи функціонування державної системи моніторингу стану об'єктів критичної інфраструктури. Зазначено, що ключовим принципом у цьому контексті повинно бути забезпечення відповідності завдання, що вирішується системою моніторингу, а також його структури і характеристик рівня загроз щодо об'єктів критичної інфраструктури.

**Ключові слова:** державна система, моніторинг, критична інфраструктура, надзвичайні ситуації, захист інформації.

**Постановка проблеми.** Державна система моніторингу критично важливих об'єктів України здійснює інформаційне забезпечення моніторингу, лабораторного контролю та прогнозування надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, яка є функціональною підсистемою єдиної державної системи запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій. Створення системи моніторингу зумов-

лено необхідністю вдосконалення організації робіт щодо своєчасного виявлення та запобігання загрозам техногенного та природного характеру, а також загрозам, спричиненим проявами тероризму щодо критично важливих об'єктів інфраструктури України. Система моніторингу створюється в інтересах органів державної влади та місцевого самоврядування, до сфери відання яких належать питання функціонування критично важливих об'єктів інфраструктури України, а також

транспортування небезпечних вантажів і питання забезпечення захищеності цих об'єктів і вантажів від загроз техногенного та природного характеру, а також ситуацій, спричинених проявами тероризму.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання щодо забезпечення різнохарактерних видів безпеки неодноразово ставали об'єктом дослідження численних учених, зокрема, таких як: В. Андронов [1], В. Антонов [2], А. Белоусов [3], А. Костін [4] та інші.

Однак критична інфраструктура як об'єкт забезпечення безпеки практично не підлягала комплексному дослідженню. Відповідно, вищезазначене зумовлює необхідність проведення наукових розвідок у зазначеному напрямі.

**Мета статті.** Беручи до уваги актуальність обраної теми дослідження, метою роботи є дослідження особливостей формування та функціонування державної системи моніторингу стану об'єктів критичної інфраструктури.

Досягнення поставленої мети вимагає вирішення таких завдань:

- охарактеризувати змістовну сутність моніторингу об'єктів критичної інфраструктури;
- запропонувати склад державної системи моніторингу стану об'єктів критичної інфраструктури.
- визначити функції державної системи моніторингу стану об'єктів критичної інфраструктури;
- виокремити принципи функціонування державної системи моніторингу стану об'єктів критичної інфраструктури.

**Виклад основного матеріалу.** Захищеність об'єктів критичної інфраструктури – це стан, за якого у відношенні до об'єктів критичної інфраструктури забезпечуються умови для запобігання виникненню потенційної небезпеки і подолання (зниження до мінімального рівня) негативних наслідків кризових ситуацій природного і техногенного характеру, а також ситуацій, спричинених проявами тероризму.

Моніторинг об'єктів критичної інфраструктури здійснюється безперервно або із заданою періодичністю контролю (спостереження, вимірювання, фіксація) і аналізу узагальнених параметрів стану захи-

щеності об'єктів критичної інфраструктури та впливає на них із метою підготовки необхідних рішень для запобігання і ліквідації негативних наслідків кризових ситуацій природного і техногенного характеру, а також ситуацій, спричинених проявами тероризму.

Цілями створення системи моніторингу є послідовне зниження до мінімального рівня ризику впливу на об'єкти критичної інфраструктури факторів терористичного, техногенного і природного характеру та мінімізація шкоди від кризових ситуацій для населення країни і навколишнього середовища.

Завданням системи моніторингу є інформаційна підтримка розроблення і реалізації заходів щодо своєчасного прогнозування, виявлення та запобігання загрозам і кризовим ситуаціям щодо об'єктів критичної інфраструктури [1; 2].

Об'єктом моніторингу є стан захищеності об'єктів критичної інфраструктури. Система моніторингу повинна забезпечувати виконання таких функцій: збір, обробка, аналіз, зберігання та передача інформації про:

- місцезнаходження узагальнених параметрів стану захищеності об'єктів критичної інфраструктури;
- маршрути транспортування вантажів та інших необхідних даних;
- інформаційну підтримку робіт, що виконуються з метою підготовки та реалізації заходів щодо забезпечення безпечного функціонування об'єктів критичної інфраструктури, запобігання і локалізації кризових ситуацій, а також ліквідації їхніх наслідків;
- підготовку інтегральних оцінок (моделей) кризових ситуацій щодо об'єктів критичної інфраструктури й оцінку їхніх можливих наслідків;
- прогнозування загроз об'єктам критичної інфраструктури та динаміку зміни стану їхньої захищеності під впливом природних, техногенних та інших факторів;
- ведення інформаційних баз даних для забезпечення підтримки прийняття і реалізації управлінських рішень щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури;
- надання в установленому порядку інформаційних ресурсів системи

моніторингу, забезпечення захисту цих ресурсів від несанкціонованого впливу;

- формування єдиного інформаційного простору системи моніторингу на основі уніфікації і сумісності інформаційних, програмних і апаратних засобів;

- інформаційне забезпечення реалізації міжнародних договорів і угод у сфері моніторингу об'єктів критичної інфраструктури [3; 4].

Система моніторингу передбачає загальнодержавний, міжрегіональний, регіональний, муніципальний та об'єктовий рівні. При цьому до складу системи моніторингу кожного рівня повинні бути включені:

- центри системного моніторингу й оперативного управління (далі – центри моніторингу);

- системи, комплекси і засоби одержання інформації про узагальнені параметри стану захищеності об'єктів критичної інфраструктури;

- системи й засоби телекомунікацій, збору, передачі даних та оповіщення [2; 4].

Основними структурними елементами системи моніторингу, що забезпечують вирішення покладеного на неї завдання, мають стати центри моніторингу органів державної влади та місцевого самоврядування України.

Під час вирішення покладеного на систему моніторингу завдання повинна бути передбачена можливість інформаційної взаємодії центрів моніторингу різних рівнів із іншими державними та недержавними інформаційними системами загального та спеціального призначення України, а також із міжнародними інформаційними системами.

Під час створення та використання системи моніторингу необхідно керуватися такими основними принципами:

- забезпечення відповідності завдання, що вирішується системою моніторингу, а також його структури і характеристик рівня загроз щодо об'єктів критичної інфраструктури;

- структура та завдання органів державної влади та місцевого самоврядування України, до сфери відання яких належать питання забезпечення захищеності об'єк-

тів критичної інфраструктури та охорони навколишнього середовища;

- організаційна, інформаційна і функціональна єдність системи моніторингу, основу якої становлять:

- 1) єдина система класифікації та кодифікації загроз об'єктам критичної інфраструктури;

- 2) показників і критеріїв оцінки стану захищеності об'єктів критичної інфраструктури;

- 3) базові (типові) протоколи, алгоритми (програми) збору, обробки та обміну інформацією, підготовки та автоматизованої підтримки прийняття і реалізації управлінських рішень на основі даних моніторингу стану об'єктів критичної інфраструктури;

- 4) єдина геоінформаційна система;

- ієрархічність побудови системи моніторингу, можливість централізованого і санкціонованого децентралізованого використання ресурсів системи моніторингу об'єктів критичної інфраструктури;

- раціональна функціональна сумісність центрів моніторингу об'єктів критичної інфраструктури різних рівнів;

- уніфікація програмних, інформаційних і технічних засобів, забезпечення сумісності елементів системи моніторингу об'єктів критичної інфраструктури, можливості її модульного нарощування і модернізації;

- можливість структурного і функціонального розвитку, оптимізації складу користувачів системи моніторингу об'єктів критичної інфраструктури та спектра відповідних послуг, що надаються;

- багатofункціональність, що забезпечує одночасне вирішення завдань в інтересах національної безпеки та соціально-економічного розвитку країни;

- спадкоємність, заснована на інтеграції й удосконалення інших систем моніторингу об'єктів критичної інфраструктури;

- гарантований захист інформації від несанкціонованого доступу, включно з обмеженим доступом, що циркулює в системі моніторингу інформації про об'єкти критичної інфраструктури;

- недопущення залежності системи моніторингу від іноземних технологій [3; 5].



**Висновки і пропозиції.** Загалом, проведене дослідження забезпечило отримання таких результатів:

1. Охарактеризовано змістовну сутність моніторингу об'єктів критичної інфраструктури. Підкреслено, що моніторинг об'єктів критичної інфраструктури здійснюється безперервно або із заданою періодичністю контролю (спостереження, вимірювання, фіксація) і аналізу узагальнених параметрів стану захищеності об'єктів критичної інфраструктури та впливає на них із метою підготовки необхідних рішень для запобігання і ліквідації негативних наслідків кризових ситуацій природного і техногенного характеру, а також ситуацій, спричинених проявами тероризму.

2. Запропоновано склад державної системи моніторингу стану об'єктів критичної інфраструктури. Зазначено, що державна система моніторингу передбачає загальнодержавний, міжрегіональний, регіональний, муніципальний та об'єктовий рівні. При цьому до складу системи моніторингу кожного рівня повинні бути включені: центри системного моніторингу й оперативного управління; системи, комплекси і засоби одержання інформації про узагальнені параметри стану захищеності об'єктів критичної інфраструктури; системи й засоби телекомунікацій, збору, передачі даних та оповіщення.

3. Визначено функції державної системи моніторингу стану об'єктів критичної інфраструктури. Показано, що державна система моніторингу повинна забезпечувати виконання таких функцій: збір, обробка, аналіз, зберігання та передача інформації про: місцезнаходження узагальнених параметрів стану захищеності об'єктів критичної інфраструктури; маршрути транспортування вантажів та інших необхідних даних; підготовку інтегральних оцінок (моделей) кризових ситуацій щодо об'єктів критичної інфраструктури

й оцінку їхніх можливих наслідків; формування єдиного інформаційного простору системи моніторингу на основі уніфікації та сумісності інформаційних, програмних і апаратних засобів; інформаційне забезпечення реалізації міжнародних договорів і угод у сфері моніторингу об'єктів критичної інфраструктури.

4. Виокремлено принципи функціонування державної системи моніторингу стану об'єктів критичної інфраструктури. Зазначено, що ключовим принципом у цьому контексті повинно бути забезпечення відповідності завдання, що вирішується системою моніторингу, а також його структури і характеристик рівня загроз щодо об'єктів критичної інфраструктури.

#### **Список використаної літератури:**

1. Андронов В.А. Природні та техногенні загрози, оцінювання небезпек. Харків, 2011. 264 с.
2. Антонов В.О. Національна безпека як складовий елемент національного суверенітету. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2011. Вип. 51. С. 210–214.
3. Белоусов А.В. Роль сучасної держави в запобіганні і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 20. С. 153–156.
4. Костин А. Эффективность мер по снижению опасности при чрезвычайных ситуациях. *Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях*. 1997. Вип. 10. С. 34–37.
5. Кулешов М.М. Система реагування на надзвичайні ситуації та механізми управління. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2017. Вип. 1 (6). С. 314–322.
6. Dombrovska S., Shvedun V., Streltsov V., & Husarov K. (2018). The prospects of integration of the advertising market of Ukraine into the global advertising business. *Problems and Perspectives in Management*. No 16 (2). 321 p.

#### **Domaratskyi M. The peculiarities of formation and functioning of the state system of monitoring of condition of critical infrastructure objects**

*The work explores the peculiarities of formation and functioning of the state system of monitoring of condition of critical infrastructure objects. In particular, the content of monitoring of critical infrastructure objects is described. It is underlined that monitoring of critical infrastructure objects is carried out continuously or with a specified frequency of monitoring (observation, measurement, recording) and analysis of generalized parameters*

---

*of condition of protection of critical infrastructure objects in order to prepare the necessary solutions to prevent and eliminate the negative consequences of natural and man-made crises, as well as situations caused by manifestations of terrorism. The composition of the state system of monitoring of condition of critical infrastructure objects is proposed. It is stated that the state monitoring system consists of state, interregional, regional, municipal and object levels. At the same time, the following system monitoring and operational management centers should be included into monitoring system of each level: systems, complexes and means of obtaining information on generalized parameters of protection of condition of critical infrastructure objects; telecommunications, data collection, transmission and alerting systems and facilities. The functions of the state system of monitoring of condition of critical infrastructure objects are defined. It is shown that the state monitoring system should ensure the following functions: collection, processing, analysis, storage and transmission of information on: location of generalized parameters of condition of protection of critical infrastructure objects; freight transport routes and other necessary data; preparation of integrated crisis assessments of critical infrastructure objects and their possible impact; formation of a single information space of the monitoring system on the basis of unification and compatibility of information, software and hardware; information support for implementation of international treaties and agreements in the field of monitoring of critical infrastructure objects. The principles of functioning of the state system of monitoring of condition of critical infrastructure objects are highlighted. It is noted that the key principle in this context should be to ensure that the objectives of monitoring system are consistent with the structure and characteristics of the critical infrastructure threat level.*

**Key words:** *state system, monitoring, critical infrastructure, emergencies, information protection.*

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.27>

**Канан Аюб,**

аспірант кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної академії управління персоналом

## **ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ, СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

*Корупція найбільш негативним чином позначається на розвитку економіки і соціальної інфраструктури, роз'їдаючи, насамперед, органи державної влади та управління. Внаслідок корумпованості значної частини державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування громадяни, по суті, витісняються зі сфери безкоштовних обов'язкових послуг у галузі освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення – безкоштовні публічні освітні, соціальні, а також адміністративні послуги стають для них платними.*

*У статті здійснено аналіз наукових доробок із питань виокремлення проблем формування, становлення та розвитку антикорупційних органів державної влади. До зазначених проблем віднесено такі: по-перше, несистемність розвитку антикорупційних органів державної влади. Хаотичний характер розвитку законодавства України відображається на несистемному характері розвитку органів державної влади. Наприклад, Національне агентство з питань запобігання корупції спочатку складалося з 5 членів, які є незалежними та обираються відповідною конкурсною комісією. Сьогодні, після внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», керівництво діяльністю Національного агентства здійснює його Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. Головою Національного агентства може бути громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років, який має вищу освіту, володіє державною мовою, є добросовісним і компетентним, здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки.*

*По-друге, відсутність Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання. У зазначеному нормативно-правовому документі слід визначити основні пріоритети антикорупційної політики, співпрацю антикорупційних органів, а також звітність за виконання антикорупційних заходів.*

*По-третє, функції антикорупційних органів державної влади часто дублюються, що призводить до неефективності діяльності таких органів.*

*По-четверте, відсутні професійно підготовлені кадри, які працюють в антикорупційних органах державної влади.*

*По-п'яте, відсутня Комунікаційна стратегія розвитку антикорупційних органів державної влади.*

**Ключові слова:** корупція, органи державної влади, формування антикорупційних інституцій, реалізація державної антикорупційної політики.

**Постановка проблеми.** Слід зазначити, що корупція поряд із бюрократизмом, низьким рівнем моральності багатьох представників державного апарату деформує, по суті, державну політику та законодавчу базу державної служби. Низька якість організації діяльності адміністративних органів, негативний імідж органів державної влади, відсутність довіри до

органів державної влади – усе це тільки сприяє подальшому розвитку корупції.

Корупція найбільш негативним чином позначається на розвитку економіки і соціальної інфраструктури, роз'їдаючи, насамперед, органи державної влади та управління. Внаслідок корумпованості значної частини державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування громадяни, по суті, витісняються зі сфери безкоштовних обов'язкових послуг

у галузі освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення – безкоштовні публічні освітні, соціальні, а також адміністративні послуги стають для них платними.

Головним завданням держави є запобігання та подолання корупції в усіх органах державної влади та місцевого самоврядування.

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [12], першочерговою реформою є оновлення влади та антикорупційна реформа. Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції. Це буде досягнуто завдяки належній реалізації нової Антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів [12].

Крім того, 2 жовтня 2019 р. Верховною Радою був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції», який вдосконалив процеси запобігання та боротьби з корупцією [3].

На нашу думку, головну роль у запобіганні та подоланні корупції повинні відігравати антикорупційні органи державної влади. Тому актуалізується системний аналіз проблем формування, становлення та розвитку антикорупційних органів державної влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему запобігання та подолання корупції аналізують учені в різних галузях науки, зокрема правознавці, політологи, соціологи, психологи, державні управлінці та інші. Зокрема, проблеми міжнародного досвіду із заходів щодо запобігання та подолання корупції аналізують такі вчені: С. Александров, В. Андріанов, Л. Багрій-Шахматов, О. Банчук, І. Бачинський, В. Белік, В. Берзнер, О. Бондарчук, О. Дудоров, О. Дульський, А. Закалюк, Т. Іленок, О. Кальман, М. Камлик, С. Клімова, І. Козьяков, О. Костенко, В. Кузьменко, О. Куриленко, К. Лалаян, О. Ленкевич, В. Литвиненко, О. Лук'янов,

О. Маркеєва, М. Мельник, О. Михайльченко, А. Мовчан, О. Мусянко, Є. Невмержицький, А. Новак, В. Пелішенко, С. Петрашко, Ю. Рубинский, О. Рябченко, А. Савенков, С. Серьогін, О. Сінчук, Л. Ситник, Є. Скулиш, В. Соловійов, А. Суббот, В. Трепак, Т. Ульбашев, М. Фоміна, М. Хавронюк, Н. Ченшова, О. Юрченко, С. Яковенко, М. Ярошенко, І. Яцків та інші.

Водночас сьогодні відступний системний аналіз моделей формування та розвитку антикорупційних інституцій.

**Мета статті** – здійснення системного аналізу моделей проблем формування, становлення та розвитку антикорупційних органів державної влади.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах сучасності найважливішим критерієм ефективності функціонування будь-якої держави є рівень корупції, тому під час розроблення пріоритетних напрямів модернізації системи політичного управління обов'язково плануються заходи боротьби з нею. Однак не всі антикорупційні заходи дають очікуваний ефект і рівень корупції. Від цього залежить багато факторів, зокрема запровадження спеціалізованих інституцій.

До держав, які ефективно подолали корупційні явища, належать Великобританія, Німеччина, Франція, Нідерланди, Фінляндія. На початку ХХІ століття ці країни стали здійснювати управління і контроль за проведенням антикорупційних реформ у державах Центральної та Східної Європи, Азії та Африки, в результаті чого деякі з них досягли певних успіхів. Діяльність спеціально створених інституцій для протидії кризового типу корупції в більшості пострадянських держав, навпаки, не змогла надати значного впливу на відповідні показники, а сама система антикорупційних органів характеризується низькою ефективністю і дублюванням функцій [1; 5].

У науковій літературі час від часу висловлюються думки про доцільність створення єдиної спеціальної антикорупційної структури за прикладом Сінгапуру, Гонконгу і деяких інших держав. Інші дослідники вважають, що доцільно скоротити всі антикорупційні інституції, тому що вони не ефективні. Однак єдиної думки



в питанні про спосіб функціонування антикорупційних органів немає, у зв'язку з чим умовно можна виділити дві основні позиції. Прихильники першої ратують за організаційну відособленість антикорупційної структури (єдиної) і наводять як приклад досить швидко досягнуте країнами, що мають подібні органи, зниження загального рівня корупції, що відзначається в рейтингах міжнародних організацій [1; 6–9]. Представники другої позиції відстоюють тезу про те, що окремі антикорупційні органи створюються переважно в країнах, що розвиваються, а в державах з усталеними інститутами влади такі структури вбудовуються в існуючий державний механізм [6]. При цьому прихильники обох позицій, як правило, під єдиним антикорупційним органом розуміють наділений повноваженнями з проведення попереднього розслідування злочинів корупційної спрямованості організаційно відокремлений правоохоронний орган або спеціальний підрозділ, заснований в органах попереднього розслідування або в органах нагляду за виконанням законодавства.

Багато сучасних дослідників наполягає, що сучасний етап розвитку державного управління регіональним розвитком України вирізняється нагальною потребою ефективних реформ у цій сфері. Одним із найболючіших каталізаторів соціального невдоволення державною політикою є високий ступінь корупції на регіональному та місцевому рівнях, що має певні причини та негативні наслідки. Одним із напрямів зменшення корумпованості в державному управлінні є реформування правового забезпечення державного управління взагалі та нормативного забезпечення протидії корупції в цій сфері зокрема. Актуальність таких реформ підтверджується рекомендаціями авторитетних міжнародних інституцій. Подолання високого рівня корупції є необхідною вимогою підвищення ефективності державного управління, залучення іноземних інвестицій і міжнародної фінансової допомоги, що необхідно для відновлення національної економіки [8, с. 53].

Одним із напрямів протидії корупції у світовій практиці є створення спеціаль-

них антикорупційних інституцій, діяльність яких спрямована на активну протидію та запобігання цьому негативному явищу. Як відомо, ст. 36 Конвенції ООН проти корупції передбачається зобов'язання держав-учасниць цієї конвенції забезпечити: 1) існування органу або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних засобів; 2) надання такому органу або особам необхідної самостійності для того, щоб вони могли ефективно виконувати свої функції без неналежного впливу; 3) достатню кваліфікацію та ресурси для співробітників такого органу [11]. Так само у ст. 20 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією 1999 р. (ратифіковано Законом України від 18 жовтня 2006 р.) зазначено, що кожна сторона вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення спеціалізації персоналу та органів для боротьби з корупцією. Для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинуватого тиску, вони повинні мати необхідну самостійність відповідно до основоположних принципів правової системи сторони. Сторони забезпечуватимуть персоналу таких органів підготовку та фінансові ресурси, достатні для виконання його завдань [10].

На думку Д. Заброта та О. Кашкарова, необхідно констатувати й наявність диспропорції між правовим та організаційним забезпеченням антикорупційної діяльності. Саме недоліки у реалізації національних і міжнародних правових актів, що визначають стандарти та механізм протидії цьому явищу, послаблюють імунітет нашого суспільства до корупції та супутніх їй явищ, ведуть до непоправних змін як в ідеології, так і на практиці реалізації державної влади [5].

До одного з пріоритетних напрямів покращання стану протидії корупції державними і галузевими програмами та концепціями віднесено вивчення досвіду боротьби з цим явищем в інших країнах світу та його впровадження в Україні. Однак, незважаючи на вказану обставину, втілення загальносвітових і міжнародних моделей (або їхніх конгломератів) щодо організації протидії корупції в нашій державі не відбулося. Залишилися

невирішеними питання про приведення у відповідність національного антикорупційного законодавства до вимог ратифікованих Україною міжнародних конвенцій, не був створений самостійний орган для боротьби з корупцією, більшої прозорості та демократичності вимагають механізми реалізації публічної влади, є недосконалими управлінські технології формування не корупційної поведінки у представників влади тощо [5, с. 121].

Ще однією з проблем функціонування антикорупційних органів державної влади є формування професійного корпусу посадовців, які реалізують антикорупційну політику в державі.

На думку О. Пархоменко-Куцевіл, проблеми підготовки кадрів можна поділити на два аспекти: перший – підготовка керівників антикорупційних органів, другий – підготовка працівників апарату антикорупційних органів. Наприклад, керівників антикорупційних органів потрібно готувати, формувати кадровий резерв, а відбирати їх повинна не конкурсна комісія, на яку мають вплив державні керівники, посадовці, Президент України, Прем'єр-міністр України та інші, а незалежні громадські активісти (міжнародні експерти) або шляхом відкритого голосування під час підтвердження певних кваліфікаційних вимог. Друга проблема потребує визначення меж кваліфікації для посадових осіб антикорупційних органів, де, крім знань засад публічного управління, слід передбачити знання права, фінансів, економіки, соціології, політології, основ державного управління [9, с. 87].

Окремо потребує питання формування об'єктивних механізмів відбору кадрів до антикорупційних органів.

Також слід розглянути питання щодо належності таких кадрів до системи державної служби. На нашу думку, працівники антикорупційних органів державної влади повинні мати окремий статус, адже їхня діяльність часто пов'язана із запобіганням корупційним правопорушенням державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також суддів і прокурорів, депутатів усіх рівнів.

Окремо стоїть проблема налагодження співпраці антикорупційних органів.

Наприклад, в Україні працюють такі антикорупційні органи: Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд, Державне бюро розслідувань, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. До функцій цих органів державної влади віднесено запобігання та боротьбу з корупцією. На нашу думку, потрібно розробити Комунікаційну стратегію з реалізації державної антикорупційної реформи, де передбачити взаємодію органів державної влади, які реалізують державну антикорупційну політику в Україні.

Наступною проблемою є відсутність розробленої Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання. Потребує формування єдиної Антикорупційної стратегії, яка б визначала пріоритети та перспективи розвитку сучасних антикорупційних органів в Україні.

**Висновки і пропозиції.** На підставі аналізу наукової літератури з проблематики можна виокремити такі проблеми формування, становлення та розвитку антикорупційних органів державної влади.

По-перше, несистемність розвитку антикорупційних органів державної влади. Хаотичний характер розвитку законодавства України відображається на несистемному характері розвитку органів державної влади. Наприклад, Національне агентство з питань запобігання корупції спочатку складалося з 5 членів, які є незалежними та обираються відповідною конкурсною комісією. Нині, після внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», керівництво діяльністю Національного агентства здійснює його Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України. Головою Національного агентства може бути громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років, який має вищу освіту, володіє державною мовою, є доброчесним і компетентним, здатний за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні

службові обов'язки. Заступники Голови Національного агентства здійснюють свої повноваження відповідно до розподілу обов'язків, затвердженого Головою Національного агентства та у разі відсутності Голови виконують його обов'язки відповідно до наказу Голови Національного агентства [3].

По-друге, відсутність Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання. У зазначеному нормативно-правовому документі слід визначити основні пріоритети антикорупційної політики, співпрацю антикорупційних органів, а також звітність за виконання антикорупційних заходів.

По-третє, функції антикорупційних органів державної влади часто дублюються, що призводить до неефективності діяльності таких органів.

По-четверте, відсутні професійно підготовлені кадри, які працюють в антикорупційних органах державної влади.

По-п'яте, відсутня Комунікаційна стратегія розвитку антикорупційних органів державної влади.

У перспективі подальших розвідок здійснення системного аналізу методів і механізмів розбудови антикорупційних органів державної влади в Україні.

#### Список використаної літератури:

1. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії. *Віче*. 2015. № 18. URL: <http://www.nsj.gov.ua/files/1455629967.pdf> (дата звернення: 11.01.2017).
2. Закон України «Про запобігання корупції». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції». URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#n60>.

4. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів. URL: [https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi\\_zasadi\\_stvorennya\\_diyalnosti\\_spetsialnih\\_antikoruptsiynih\\_organiv#58](https://pidruchniki.com/84688/pravo/organizatsiyyo-pravovi_zasadi_stvorennya_diyalnosti_spetsialnih_antikoruptsiynih_organiv#58) (дата звернення: 01.02.2018).
5. Заброта Д., Кашкаров О. Основні моделі державних інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики. *Форум права*. 2013. № 4. С. 121–126.
6. Іленок Т. Зарубіжний досвід адміністративно-правової протидії корупції. *Юридична наука*. 2012. № 12. С. 42–51.
7. Клеменчич Г., Стусек Я., Гайка І. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції : огляд моделей. OECD. Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. Paris : OECD Publications, 2007. 131 p.
8. Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. 2015. Вип. 43. С. 52–57.
9. Пархоменко-Куцевіл О. Сучасні підходи до проблем реформування антикорупційних державних органів в Україні. *Вчені записки Університету «КРОК»*. 2019. № 2. С. 85–93.
10. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 жовтня 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-16>.
11. Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. URL: [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC\\_Legislative\\_Guide\\_R.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_R.pdf).
12. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 11.02.2018).

#### **Kanan Aiub. The problems of formation, establishment and development of anti-corruption bodies of state authorities**

*Corruption has the most negative impact on the development of the economy and social infrastructure, eating away, first and foremost, public authorities and government. Due to the corruption of a large part of civil servants and employees of local self-government bodies, citizens are essentially displaced from the sphere of free compulsory services in the field of education, health care, social security: free public educational, social and administrative services become paid for them .*

---

*The article analyzed the scientific achievements on the issues of separation of problems of formation, formation and development of anti-corruption bodies of state power. These problems are attributed.*

*First, the unsystematic development of anti-corruption bodies of state power. The chaotic nature of the development of Ukrainian legislation is reflected in the non-systematic nature of the development of state authorities. Thus, the National Agency for the Prevention of Corruption initially consisted of 5 members who are independent and elected by the relevant selection board. At present, after amendments to the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", the Head of the National Agency is managing the activity of the National Agency, who is appointed to the post and dismissed by the Cabinet of Ministers of Ukraine. The head of the National Agency may be a citizen of Ukraine, not less than thirty-five, who has a university degree, is fluent in the state language, is virtuous and competent, is capable of fulfilling his professional and moral qualities, educational and professional level, health status duties.*

*Second, the lack of an Anti-Corruption Strategy and a state program for its implementation. The above mentioned legal documents should define the main priorities of anti-corruption policy, cooperation of anti-corruption bodies, as well as reporting on the implementation of anti-corruption measures.*

*Third, the functions of anti-corruption public authorities are often duplicated, which leads to ineffectiveness of such bodies.*

*Fourth, there are no professionally trained personnel working for the anti-corruption bodies of state power.*

*Fifth, there is no Communication Strategy for the Development of Anti-Corruption Authorities.*

**Key words:** *corruption, state authorities, formation of anti-corruption institutions, implementation of state anti-corruption policy.*



**Н. А. Леоненко**

кандидат економічних наук,  
докторант навчально-науково-виробничого центру  
Національного університету цивільного захисту України

## **ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗРОБЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МАРКЕТИНГОВОЇ СТРАТЕГІЇ ПРОСУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ТУРИСТИЧНОГО ПРОДУКТУ**

*Туризм у XXI столітті став значним соціально-економічним і політичним явищем, що відчутно впливає на світове господарство і політику держав у різних регіонах світу. У низці країн туризм є найважливішим джерелом підвищення добробуту держави. Для деяких держав в'їзний туризм є основним і чи не єдиним джерелом доходу. Тому ефективність саме державного механізму розроблення та реалізації маркетингової стратегії просування національного туристичного продукту набуває особливого значення. У світовому інформаційному просторі не вистачає актуальної і змістовної інформації про туристичні можливості України. Відсутність якісних маркетингових заходів негативно позначається на іміджі України і призводить до різкого спаду обсягу в'їзного туристичного потоку. Задля популяризації національного туристичного продукту, посилення інтересу до України як до туристичного напрямку та просування інтересів України за кордоном необхідна наявність продуманої та гарно спланованої маркетингової стратегії, що є елементом довгострокового розвитку туристичної сфери України. У статті розглянуто особливості маркетингового просування національного туристичного продукту України на світовому туристичному ринку. Виявлено основні причини низького рівня просування національного туристичного продукту та показано шляхи їх вирішення. Проаналізовано загальний обсяг державних витрат на маркетинг туризму та представлення держави перед потенційними інвесторами, партнерами і туристами у світі та загальний вклад туризму в ВВП України порівняно з іншими країнами світу. Висвітлено участь України у міжнародних і національних виставкових заходах у сфері туризму та проведенні презентацій про туристичні можливості країни на внутрішньому та міжнародному ринках, що є необхідним пунктом у стратегії просування національного туристського продукту.*

**Ключові слова:** сфера туризму, механізми державного регулювання, туристичний маркетинг, національна туристична організація, світовий туристичний ринок.

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах сфера туризму є досить вагомим складником економіки, яка стабільно розвивається та чинить серйозний вплив на соціально-економічний розвиток країн і окремих регіонів. Завдяки розвитку туризму з'являються сотні тисяч робочих місць, зміцнюються позиції дрібного і середнього бізнесу, розвиваються мережі телекомунікаційних систем, підвищується культура і грамотність місцевого населення. Україна має досить потужний потенціал у туристичній сфері, але його розвиток сповільнюється наявністю певних проблем, властивих практично кожному регіону, а саме: не досить

розвиненою туристичною і базовою інфраструктурою, браком кваліфікованих кадрів, слабо організованими маркетинговими заходами, несприятливим підприємницьким середовищем тощо. Тому зростання інтересу до знаходження засобів ефективного розвитку туристичної сфери як із боку держави, так і з боку окремих бізнес-структур є цілком законним явищем. У цьому контексті особливого значення набуває проведення маркетингових досліджень і формування маркетингової стратегії, яка повинна бути спрямована на виявлення і досягнення конкурентних переваг, просування національного туристичного продукту, формування позитивного іміджу України як туристичної держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз наукових джерел із проблематики механізмів державного регулювання туристичної сфери свідчить, що вагомий внесок у дослідження із цього напрямку внесли такі вчені: Ю. Алексеєва, В. Бакуменко, О. Білотіл, І. Валентюк, Л. Давиденко, С. Домбровська, Л. Івашина, В. Кифяк, О. Лебединська, С. Сисоєва, А. Чечель, О. Шаптала, В. Шведун, О. Щепанський та інші. Вагомі теоретичні та науково-практичні напрацювання в питаннях маркетингових досліджень у туристичній сфері належать таким вітчизняним і зарубіжним науковцям, як: С. Бріггз, Г. Буніч, А. Дурович, М. Жукова, Ю. Карягін, Ф. Котлер, О. Мельникова, А. Панкрухін, Г. Папірян, А. Чудновський тощо. Проте проблема застосування державного механізму у розробленні та реалізації маркетингової стратегії потребує більш детального наукового дослідження.

**Мета статті** – аналіз реалізації державного механізму щодо розроблення та реалізації маркетингової стратегії та обґрунтування шляхів удосконалення просування національного туристичного продукту України на світовому туристичному ринку.

**Виклад основного матеріалу.** Ще у ХХ ст. в багатьох країнах, зокрема і в Україні, назріла необхідність активного застосування маркетингу практично в усіх галузях і сферах діяльності. Сформований в останні роки стихійний український ринок туристичних послуг, загалом, за відсутності ефективної координації перебуває в кризовому стані, і вітчизняні туристські ресурси, незважаючи на величезний культурно-історичний та природний потенціал країни, досі використовуються неефективно. Одна з причин подібного протиріччя полягає у відсутності надійної, достовірної інформації про стан туристичного ринку і звичного для закордонного клієнта сервісу, що базується на всіх можливостях, які забезпечуються сучасними телекомунікаційними і мультимедійними засобами. Тому ефективне функціонування та розвиток туристичної сфери в сучасних умовах неможливі без впровадження та реалізації маркетингових інструментів і дієвих маркетингових заходів.

Стратегія туристичного маркетингу на національному рівні виражається в розробленні та реалізації державою туристичної політики. Аналіз відповідної наукової літератури засвідчує, що туристична політика формується і реалізується здебільшого центральними органами державної влади, які формують загальні (інституційні, правові, економічні) умови розвитку туристичної діяльності в країні. У центрі національної туристичної політики має бути опрацювання принципів, створення рамкових умов і визначення стратегічних орієнтирів розвитку туристичної сфери. Туристична політика держави знаходить своє втілення у концепціях і цільових програмах розвитку туризму, визначенні шляхів їх реалізації [1].

Стратегія туристичного маркетингу знаходить своє відображення у прийнятті відповідного законодавства, державних довгострокових програм і планів. Наприклад, в Україні з 16 березня 2017 року діє Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року», де одним з основних напрямів реалізації є «Маркетингова політика розвитку туризму та курортів України». У рамках цього напрямку передбачено: по-перше, формування позитивного іміджу України як привабливої для туризму країни, що сприятиме збільшенню туристичних потоків до України; по-друге, формування та реалізація конкурентоспроможних національного та регіонального туристичних продуктів, що сприятиме зростанню попиту на туристичні послуги, збільшенню надходжень від реалізації туристичних послуг до державного та місцевих бюджетів [2]. Одним із ключових заходів задля реалізації цих напрямів, на нашу думку, є розроблення та реалізація маркетингової стратегії просування національного туристичного продукту.

Основним завданням стратегії туристичного маркетингу держави є ефективне створення національного туристичного продукту та його просування на світовий туристичний ринок. Держава, виходячи на світовий туристичний ринок, вступає в систему конкурентних відносин з іншими державами або цілими світовими

регіонами. Від того, наскільки правильно та ефективно побудована і реалізована стратегія туристичного маркетингу, залежить роль і місце конкретної держави на світовому туристичному ринку. Детальне вивчення світового туристичного ринку дає змогу визначити спеціалізацію держави, виявити її сильні і слабкі сторони, потенціал розвитку.

Національний туристичний продукт – це сукупність наявних природних, кліматичних, культурних та історико-архітектурних ресурсів, що залучаються і використовуються в туристичній діяльності, туристичної та супутньої інфраструктури, а також діяльності туристичних підприємств, що виражається в створенні, просуванні і реалізації конкретних туристичних продуктів, спрямованих на залучення туристів з інших держав і світових регіонів [3].

Дослідження національного туристичного продукту дають змогу визначити сильні і слабкі сторони в його створенні, знайти потенційні можливості його розвитку та вдосконалення, визначити можливості пропозиції та їх відповідності попиту, позначити порівняльні переваги перед конкурентами. Ми повинні досліджувати те, що ми пропонуємо, кому ми пропонуємо, і який потенціал маємо для кількісного та якісного збільшення виробництва і продажів національного туристичного продукту.

Як і в діяльності туристичного підприємства, так і в діяльності держави концепція маркетингу в туризмі будується на аналізі ринкових можливостей, виборі цільових ринків, розробленні комплексу маркетингу. Реалізація цих компонентів дає змогу правильно розробити туристичну політику держави, тобто державну маркетингову стратегію туризму.

Отже, реалізація маркетингової туристичної концепції починається з аналізу ринкових можливостей, де виробником виступає держава, продуктом – національний туристичний продукт, конкурентами – інші держави або світові регіони, споживачами – туристи з інших країн. Аналіз ринкових можливостей сфери туризму тієї чи іншої держави вимагає проведення маркетингових досліджень за низкою напрямів:

- аналіз маркетингового середовища;
- вивчення світового туристичного ринку;
- дослідження національного туристичного продукту;
- дослідження конкурентів;
- дослідження споживачів.

На основі проведених досліджень держава формує цілі маркетингової політики в туризмі і стратегії, які служать реалізації конкретних цілей. У маркетингу туризму на національному рівні, як і в туристичному підприємстві, слід виділити такі стратегії:

- стратегія національного туристичного продукту;
- цінова стратегія;
- збутова стратегія;
- стратегія комунікації.

Розвиток ринкових відносин і підвищення ділової активності сприяють активізації діяльності з просування України на міжнародному ринку туристичних послуг. В останні роки цією проблемою займалися переважно комерційні структури і регіональні органи влади. Фактично не існувало єдиної стратегії просування. Як відомо, основною ланкою реалізації концепції туристичного маркетингу держави є державний орган, відповідальний за стан і розвиток туристичної галузі загалом. У багатьох країнах ці функції виконує національна туристична організація (далі – НТО).

В Україні НТО створена наприкінці 2016 р. За словами президента цієї організації Івана Ліптуги, НТО являж собою структуру консолідованого бізнесу туристичного сектору України, а її робота буде спрямована на приведення сектору туризму до найбільш збалансованої і стійкої моделі розвитку [4]. В установчому засіданні НТО брали участь регіональні та міські туристичні асоціації Києва, Одеси, Львова, Херсона, Миколаєва, Тернополя, Харкова; компанії «Укрзалізниця», «Міжнародні авіалінії України», Amadeus, Google, InterContinental, GST Group, Plaske, Premier Expo; низка галузевих асоціацій та організацій; Київський національний торговельно-економічний університет, НДІ медичної реабілітації та курортології.

Метою НТО є створення постійно діючої мережі-платформи об'єднання регіональних, міських і галузевих туристичних організацій для підвищення якості національного туристичного продукту, розвитку системи професійних знань і підготовки фахівців, а також усього комплексу маркетингу туристичного бренду України на внутрішньому і глобальному ринках.

Крім НТО, у сфері розроблення та реалізації державної туристичної політики взаємодіють інші законодавчі і виконавчі органи влади на центральному та місцевому (регіональному) рівнях, науково-дослідні організації, професійні спілки та асоціації туристичних працівників, громадські організації та об'єднання.

Формування та просування національного туристичного продукту базуються на конкретних засобах поширення інформації. Як найбільш ефективні маркетингові заходи слід виділити такі:

- виставкові заходи (міжнародні, національні, регіональні, воркшоп);
- реклама в засобах масової інформації;
- видання рекламно-інформаційної літератури;
- використання новітніх електронних технологій (Інтернет, мультимедійні диски, електронна пошта, маркетинг);
- використання PR-акцій;
- організація ознайомлювальних поїздок і рекламних турів.

Згідно з експертними оцінками і проведеним дослідженням однією з головних причин низького рівня просування національного туристичного продукту та, як наслідок, низького рівня туристського потоку в Україну є слабка інформаційна обізнаність туристів про наявний туристичний потенціал країни. Для вирішення цієї проблеми необхідно здійснити такі заходи:

- проведення інформаційно-пропагандистської кампанії і розміщення соціальної реклами про туризм в Україні на телебаченні, в електронних і друкованих засобах масової інформації, а також за допомогою зовнішньої реклами, проведення прес-турів і забезпечення роботи інформаційних центрів і пунктів;
- створення конкурентоспроможного цифрового контенту та наповнення інформаційного ресурсу;

– організація та проведення міжнародних, загальноукраїнських, міжрегіональних туристських форумів, виставок та інших заходів;

– проведення робіт і надання послуг, пов'язаних із впровадженням інноваційних технологій із просування національного туристичного продукту на світовому і внутрішньому туристських ринках.

Якщо розглядати питання фінансування промоції України за кордоном, то в Державному бюджеті України, прийнятому на 2019 р., на представлення держави перед потенційними інвесторами, партнерами і туристами передбачено 17,8 млн грн, що свідчить про суттєве скорочення фінансування розвитку всієї туристичної сфери, а саме – на 40% порівняно з попередніми роками [5]. Можливо, скорочення фінансування пов'язане з тим, що у 2017 і 2018 рр. із виділених бюджетних коштів була витрачена досить незначна частина. Наприклад, за офіційними даними Рахункової палати України у 2017 р., з 30,5 млн грн витратили всього 44%, а у 2018 р. (за підсумком перших чотирьох місяців) освоїли всього 6,1% коштів [6]. Слід зазначити, що це дуже незначна сума.

За даними Всесвітньої ради з подорожей та туризму, загальний обсяг державних витрат на маркетинг туризму у світі та просування національного туристичного продукту останніми роками становить приблизно 413 млрд дол. на рік. Це на 10% більше, ніж п'ять років тому, і очікується, що він збільшиться ще на 29% протягом наступного десятиліття. Для порівняння – рейтинг країн із найбільшими реальними витратами на туризм за 2017 р. очолюють США – 70 млрд дол., Франція – 40 млрд дол., Німеччина – 28,2 млрд дол., Саудівська Аравія – 24,2 млрд дол., Великобританія – 21,6 млрд дол., Іспанія – 20,9 млрд дол., Туреччина – 20,5 млрд дол. щорічно [7]. При цьому, за загальним вкладом туризму в ВВП у 2018 р., показники США становлять 1595,1 млрд дол., Німеччини – 344,8 млрд дол., Великобританії – 310,9 млрд дол., Франції – 265,8 млрд дол., Італії – 274,9 млрд дол. та Іспанії – 211,0 млрд дол. При цьому жодна з цих країн не залежить повністю від туризму. Тоді як в Україні прямиї вклад туризму в ВВП



країни у 2018 р. становив 1,64 млрд грн., або 1,5% ВВП [8]. На нашу думку, порівняння від вкладених та отриманих коштів дуже показове.

Проте є і певний оптимістичний прогноз щодо подальшої реалізації державного механізму розвитку вітчизняної туристичної сфери. Як заявив прем'єр-міністр України Олексій Гончарук під час презентації проєкту Державного бюджету на 2020 рік, «на розкриття туристичного потенціалу» передбачено видатки в розмірі 240 млн грн, або 9,5 млн дол. За його словами: «Ми вкладаємо кошти в розвиток туристичного потенціалу. Розвиток туризму, на нашу думку, був незаслужено забутий. В окремих країнах світу частка ВВП, яку створює туризм, становить уже близько 10%. В Україні це все ще низькі показники. Ми вважаємо, що це непринятно» [9].

Також Україна бере постійну участь у міжнародних і національних виставкових заходах у сфері туризму та проведенні презентацій про туристичні можливості країни на внутрішньому та міжнародному ринках. Наприклад, серед запланованих заходів на 2019 р. можна виділити такі: Міжнародну туристичну виставку «ITB Berlin» (м. Берлін, Німеччина), Міжнародну туристичну виставку UITT «Україна – Подорожі та Туризм» (м. Київ, Україна), Міжнародну туристичну виставку «Туризм та Подорожі» AITF 2019 (м. Баку, Азербайджан), Міжнародну туристичну виставку «ITB China» (м. Шанхай, Китай), Міжнародну туристичну виставку-ярмарку «ВІДПОЧИНОК – 2019» (м. Мінськ, Білорусь), Міжнародну туристичну виставку «ITB Asia Singapore 2019» (м. Сінгапур, Сінгапур), Міжнародну туристичну виставку «International Travel Show TT Warsaw» (м. Варшава, Польща), Всесвітню туристичну виставку «WTM 2019» (м. Лондон, Великобританія) тощо. Такі заходи, безумовно, сприяють як зростанню потоку потенційних туристів до країни, так і підвищенню професійної зацікавленості всіх учасників туристичного ринку. У зв'язку з цим подальша участь України в подібних заходах убачається вельми доцільним і необхідним пунктом у стратегії просування національного туристського продукту.

**Висновки і пропозиції.** Отже, наявність продуманої та гарно спланованої стратегії маркетингу є необхідним елементом довгострокового розвитку туристичної сфери України. Тому, на нашу думку, державний механізм розроблення та реалізації маркетингової стратегії повинен полягати, насамперед, у створенні та забезпеченні належного функціонування всієї маркетингової системи, головними завданнями якої мають бути такі: дослідження ринку туристичних послуг, активності і реалізації пропозицій вітчизняних і зарубіжних партнерів; впровадження дієвих маркетингових заходів для популяризації та просування національного туристичного продукту; вивчення і прогнозування попиту на туристичні послуги, внесення відповідних ініціатив органами управління щодо забезпечення балансу між попитом і пропозицією; вивчення структури і напрямів туристичних потоків, їх прогнозування тощо; формування позитивного іміджу туристичних ресурсів регіонів та активний брендинг територій у ЗМІ. З метою просування та популяризації національного туристичного продукту за кордоном необхідна реалізація комплексу заходів щодо спрощення паспортно-візових, митних і інших туристських формальностей і правил (валютних, санітарних, страхових), які стануть предметом відповідних міжнародних угод і договорів і, як результат, приведуть до поліпшення динаміки приросту обсягу в'їзного туристичного потоку, приросту прямого вкладу туризму в ВВП країни та загалом до поліпшення туристичного іміджу України.

Ключова роль у просуванні національного туристичного продукту повинна належати органам виконавчої державної влади. Вони повинні не тільки активно брати участь у розробленні територіальних програм маркетингу, а й виступати основним замовником їх реалізації.

### Список використаної літератури:

1. Парфіненко А.Ю. Сутність поняття «туристична політика держави»: теоретичний аспект. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія : Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм. 2013. № 1042. С. 119–123.

2. Про схвалення стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 р. : Розпорядження КМУ від 16 березня 2017 р. № 168-р. База даних «Урядовий портал» / КМ України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249826501> (дата звернення: 31.10.2019).
3. Дурович А.П., Копанев А.С. Маркетинг в туризмі : навч. посібник / за заг. ред. З.М. Горбилевой. Мн. : Економпресс, 1998. 400 с.
4. URL: <https://www.ukrinform.ru/rubric-tourism/2421417-ivan-liptuga-prezident-nacionalnoj-turisticseskoj-organizacii-ukrainy.html> (дата звернення: 01.11.19).
5. URL: <http://old.qha.com.ua/ru/turizm/turizm-v-ukraine-vozmogjen-li-perezapusk-pri-malom-byudzete/171874> (дата звернення: 01.11.19).
6. Звіти Рахункової палати України за 2017–2018 рр. URL: <https://rp.gov.ua/FinControl/FinReports/?id=214> (дата звернення: 05.11.2019).
7. URL: <https://www.euromag.ru/economics/skolko-tratjat-strany-na-razvitie-turizma> (дата звернення: 05.11.2019).
8. URL: <https://delo.ua/economomyandpoliticsinukraine/destination-ukraine-skolko-ukraina-mozhet-zarab-355991> (дата звернення: 06.11.2019).
9. Кабмін планує потратити 240 мільйонів на раскрытие туристического потенциала. URL: <https://hromadske.ua/ru/posts/kabmin-potratit-240-mln-grn-dollar95-mln-na-raskrytie-turisticheskogo-potenciala> (дата звернення: 06.11.2019).

### **Leonenko N. State mechanism of development and implementation of the marketing strategy for promotion of national tourist products**

*Tourism in the 21st century has become a significant socio-economic and political phenomenon, which has a significant impact on the world economy and the policies of states in different regions of the world. In some countries, tourism is the most important source of well-being for the state. For some countries, inbound tourism is the main and almost the only source of income. Therefore, the effectiveness of the state mechanism for developing and implementing the marketing strategy for the promotion of the national tourism product is of particular importance. There is a lack of up-to-date and informative information about Ukraine's tourist opportunities in the world information space. The lack of quality marketing activities adversely affects the image of Ukraine and leads to a sharp decline in the volume of inbound tourist flow. In order to promote the national tourism product, increase interest in Ukraine as a tourist destination and promote Ukraine's interests abroad, it is necessary to have a well-thought out and well-planned marketing strategy, which is an element of long-term development of the tourist sphere of Ukraine. The article deals with the peculiarities of marketing promotion of the national tourist product of Ukraine in the world tourist market. The main reasons for the low level of promotion of the national tourist product have been identified and the ways of their solution are shown. The total amount of state expenditures on tourism marketing and state representation to potential investors, partners and tourists in the world and the overall contribution of tourism to the GDP of Ukraine in comparison with other countries of the world are analyzed. The participation of Ukraine in international and national exhibition events in the field of tourism and the presentation of tourist opportunities of the country in the domestic and international markets, which is a necessary point in the strategy of promotion of the national tourist product.*

**Key words:** *sphere of tourism, mechanisms of state regulation, tourism marketing, national tourism organization, world tourist market.*

УДК 35:328.185

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.29>

**А. А. Поплавський**

аспірант кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної академії управління персоналом

## **ЗАСОБИ ПОДОЛАННЯ НЕГАТИВНИХ ТЕНДЕНЦІЙ ТА ОСНОВНИХ ЗАГРОЗ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ БОРТЬБИ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ**

*У статті проаналізовано засоби подолання негативних тенденцій та основних загроз державного регулювання у сфері боротьби з організованою злочинністю. Акцентовано увагу на основних проблемних напрямках здійснення державної політики в досліджуваній сфері. Розглянуто негативні тенденції державного регулювання боротьби з організованою злочинністю в Україні. Розкрито питання необхідності вдосконалення законодавчої бази у сфері боротьби з організованою злочинністю.*

*У дослідженні дійшли висновку, що основну увагу в розробленні антитерористичної стратегії України, яка є головним проблемним питанням сьогодення в нашій державі, потрібно приділити виявленню та ефективному блокуванню каналів фінансової підтримки терористичних угруповань. Проведений аналіз причин поширення організованої злочинності на теренах нашої держави вказує на необхідність подолання соціально-економічної кризи в країні, різкого зниження рівня життя населення, політичного режиму тоталітарного спрямування, що супроводжується придушенням опозиції з боку влади, переслідувань «інакомислячих» громадян, неповаги до культури етнічних меншин і нехтування їхніми правами.*

*Окреслено необхідність викорінення корупції як одного з найбільш дестабілізуючих явищ, які спостерігаються в органах державної влади України сьогодні.*

*Однак не можна сказати, що питанню подолання цих негативних явищ зовсім не приділяється увага. Виявлено досить велику кількість змін, внесених до законодавчих актів України, які стосуються подолання організованої злочинності, а також численні міжнародні документи зі згаданої проблематики, які було ратифіковано нашою державою.*

*Дійдемо думки, що є певні прорахунки в стратегії та тактиці боротьби з організованою злочинністю, аналіз яких дасть змогу дійсно контролювати організовану злочинність в Україні, а також довести, що створення ефективної правової бази боротьби з організованою злочинністю передбачає необхідність пізнання глибоких кримінологічних коренів через вивчення існуючих процесів та створення продуманої системи загальних і спеціальних заходів.*

**Ключові слова:** організована злочинність, законодавство, державне регулювання, загроза, національна безпека, тероризм, екстремізм, торгівля людьми.

**Постановка проблеми.** Одним із найважливіших аспектів державного регулювання у сфері боротьби з організованою злочинністю є законодавчий, який у зв'язку з наявністю існуючих і виникненням нових форм організованих злочинів потребує постійного вдосконалення. Зважаючи на сучасну криміногенну ситуацію в Україні, особливу увагу слід звернути на державне регулювання у сферах боротьби з тероризмом, екстремізмом і сепаратизмом, незаконного обігу наркотиків, коруп-

ції, торгівлі людьми, забезпечення інформаційної безпеки тощо.

Під час нашого дослідження було проаналізовано основні законодавчі зміни в державному регулюванні найбільш гострих і значущих видів організованої злочинності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблемних аспектів державного регулювання у сфері боротьби з організованою злочинністю присвячено чимало наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених. У дослідженні використано праці таких авторів: В.Б. Авер'янова,

О.М. Бандурки, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, В.Т. Білоуса, І.Л. Бородіна, О.А. Долгого, В.В. Коваленка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, В.В. Конопльова, О.І. Користіна, К.Б. Левченко, О.В. Литвина, Т.О. Мацелик, А.А. Нечай, Д.В. Приймаченка, Т.О. Проценка, О.П. Рябченко, А.О. Селіванова, Х.П. Ярмакі та інших. Окремих проблемам протидії організованих злочинності та її проявам приділяли увагу вітчизняні та зарубіжні вчені О.М. Джужа, М.І. Камлик, О.М. Литвак, М.І. Мельник, В.Я. Тацій, М.І. Хавронюк, М. Вік, В. Зілаф, Г. Кайзер, М. Крупські, Р. Мьорбель, З. Шмідт, Ю. Шторбек та інші.

Проте необхідно констатувати, що у зв'язку з постійним виникненням нових видів організованих злочинних діянь є необхідність у більш ґрунтовному дослідженні державного регулювання цього явища.

**Мета статті** – на основі аналізу законодавчої бази та деяких наукових досліджень проаналізувати негативні тенденції державного регулювання боротьби з організованою злочинністю та засоби їх подолання.

**Виклад основного матеріалу.** Організована злочинність є поширеним явищем, яке пустило своє коріння в усі сфери функціонування держави, завдавши величезної шкоди її розвитку. Тому подолання цього явища перетворюється у надзвичайно складну проблему, яка становить загрозу розвитку держави, стабільності і безпеці суспільства, сприяє підризу демократичних інститутів і цінностей.

На нашу думку, організована злочинна діяльність в Україні є наслідком комплексного впливу різних чинників: економічних, політичних, правових, організаційно-управлінських. На особливу увагу заслуговують також психологічні чинники, які, як ми вважаємо, можуть бути передумовою для решти згаданих. Основними психологічними чинниками організованої злочинної діяльності є такі:

- розмивання уявлення про базові людські цінності, моральні орієнтири поведінки, шляхи і засоби досягнення життєвого успіху;

- широке поширення корисливої, споживацької психології, активна пропаганда ЗМІ насилля та культури сили;

- певна романтизація серед неповнолітніх і молоді кримінальної субкультури, лідерів та авторитетів організованого злочинного світу;

- зниження рівня правослужняності громадян, широке поширення елементів правового нігілізму;

- загальна недовіра населення до державних органів щодо їхньої здатності ефективно протидіяти організованій злочинній діяльності;

- низька психологічна готовність громадян особисто сприяти боротьбі з організованою злочинною діяльністю.

Реалізація заходів подолання та запобігання організованій злочинності вимагає чіткого уявлення про масштаби цього явища. Така оцінка повинна ґрунтуватися як на даних офіційної статистичної звітності, так і на опитуванні громадської думки щодо відповідних процесів.

Сьогодні є чимало законодавчих документів для врегулювання досліджуваного питання, проте, враховуючи темпи поширення організованої злочинності та різноманітність її форм, нині гостро стоїть проблема вдосконалення законодавчої бази.

Під час нашого дослідження найбільша увага була приділена питанням боротьби з тероризмом, екстремізмом, сепаратизмом, корупцією, торгівлі людьми, а також проблемі забезпечення інформаційної безпеки в нашій державі.

В усьому світі сьогодні проблеми тероризму мають особливу актуальність. Уваги науковців заслуговують дослідження умов і факторів, що сприяють як існуванню тероризму, так і його розвитку. Варто зазначити, що дослідження питання протидії тероризму в Україні мали переважно теоретичний характер, а прийняті законодавчі акти швидше приймалися не з метою їх використання, а для виконання взятих на себе зобов'язань у напрямі європейської інтеграції. Це суттєвим чином знайшло своє негативне відображення у процесі державного регулювання у сфері боротьби з організованою злочинністю.

З цих причин, коли наша країна у 2014 р. зіткнулася з проявами тероризму на своїй території, це стало серйозним викликом для кримінально-правової політики України та зробило актуальним питання щодо



її готовності ефективно протидіяти цьому суспільно небезпечному явищу та здійснювати заходи, спрямовані на запобігання йому.

Основну увагу в розробленні антитерористичної стратегії України потрібно приділити виявленню та ефективному блокуванню каналів фінансової підтримки терористичних угруповань. Встановлення відповідальності за злочини терористичної спрямованості в кримінальному законодавстві України зумовлено зобов'язаннями, котрі наша держава прийняла в частині створення національного антитерористичного законодавства перед міжнародним співтовариством. Враховуючи зазначене, можна з упевненістю сказати, що створення в Україні нормативної бази щодо протидії фінансуванню тероризму є одним із пріоритетних напрямів національної політики у кримінально-правовій сфері.

Найактуальнішим питанням сьогодення і надалі продовжує залишатись агресія з боку Російської Федерації, яка суттєвим чином виснажує українську економіку і підриває суспільно-політичну стабільність, маючи на меті знищення України як держави та захоплення її майна. Така агресія супроводжується розпалюванням міжетнічної, соціально та міжконфесійної ворожнечі, а також ненависті, тероризму та сепаратизму.

Під час дослідження ми дійшли висновку, що основними напрямками нейтралізації згаданих загроз є такі:

1) нейтралізація рухів та організацій сепаратистського та екстремістського спрямування;

2) забезпечення державної безпеки у сферах економіки, інформації та кібербезпеки, а також боротьби з тероризмом;

3) захист державної таємниці;

4) участь в операціях НАТО, що полягають у підтримці миру та безпеки;

5) розвиток спроможностей щодо запобігання і боротьби з тероризмом, а також спільної боротьби з тероризмом.

Аналіз ЗМІ засвідчує, що в сучасних умовах в Україні все помітнішими стають прояви екстремізму та сепаратизму, стрімке зростання яких зумовлено загостренням збройного конфлікту на сході країни.

Зазначимо, що протягом вже тривалого часу в нашій державі на законодавчому рівні приймається низка відповідних кроків, спрямованих на розроблення окремих документів щодо протидії як екстремізму, так і сепаратизму, на врегулювання питання щодо нормативно-правового визначення екстремізму і сепаратизму та пов'язаної з ними діяльності, а також на запровадження самостійної відповідальності згідно з КК за злочини такого спрямування. Проте, на нашу думку, насамперед необхідно усунути чинники, що сприяють поширенню цих злочинних явищ, а саме:

– соціально-економічну кризу в країні;  
– різке зниження рівня життя населення;

– політичний режим тоталітарного спрямування, що супроводжується придушенням опозиції з боку влади;

– переслідування «інакомислячих» громадян;

– неповагу до культури етнічних меншин і нехтування їхніми правами.

Не менш гострим залишається питання забезпечення інформаційної безпеки України [1]. Проаналізувавши це питання, ми дійшли висновку, що основні фактори ризику в цій сфері знаходять своє відображення в:

– обмеженні свободи слова та доступу громадян до інформації;

– комп'ютерній злочинності та комп'ютерному тероризмі;

– розголошенні таємної інформації державного значення, інформації з обмеженим доступом та тієї, що використовується з метою забезпечення суспільних інтересів;

– намагання здійснювати маніпулювання свідомістю суспільства, зокрема, завдяки поширенню інформації, яка є недостовірною, неповною або упередженою.

Варто зауважити, що серед вагомих зрушень нормативно-правового регулювання в інформаційній сфері стало розроблення Доктрини інформаційної безпеки України – першого вітчизняного нормативно-правового документа, яким проголошено особливе місце інформаційної безпеки в системі забезпечення національної безпеки [2]. У ній зазначалось,

що, з одного боку, інформаційна безпека є невіддільним складником кожної зі сфер забезпечення національної безпеки, з іншого – уважалась самостійною сферою забезпечення такої безпеки.

Окрім того, однією з новацій стало те, що нарешті було виокремлено три головні напрями політики держави в забезпеченні інформаційної безпеки України – технологічний розвиток, захист інформації, забезпечення створення сприятливого психологічного комітату в національному інформаційному просторі.

На нашу думку, для подальшого розвитку доктрини логічною та необхідною була б наявність документів, що послідовно могли б її деталізувати. Мається на увазі Концепція та Стратегія інформаційної безпеки, Програма та плани імплементації положень попередніх документів. Проте сьогодні таких документів досі не розроблено та не введено в дію.

Важливим аспектом державного регулювання діяльності у сфері боротьби з організованою злочинністю є викорінення корупції. Тому боротьба з нею повинна бути чіткою та всеохоплюючою.

Для подолання масових порушень антикорупційних норм і правил необхідно реалізувати цілу низку заходів щодо криміналізації корупції, тобто встановлення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення і правопорушення, пов'язані з корупцією, та створення правоохоронної системи, що здатна ефективно протидіяти корупційним діям [3].

Формування національної законодавчої бази протидії корупції спирається на відповідні міжнародні антикорупційні конвенції, інші міжнародно-правові документи, що містять чіткі міжнародно прийняті визначення, які саме діяння слід вважати корупційними правопорушеннями, які саме суб'єкти мають нести за них відповідальність, які санкції за них та інші заходи кримінально-правового характеру (на кшталт спеціальної конфіскації і спеціальних заходів до юридичних осіб) мають бути встановлені тощо [4].

Підтверджуючи свої євроінтеграційні прагнення, Україною протягом останнього десятиріччя ратифіковано досить велику кількість міжнародних документів,

на основі визначених антикорупційних стандартів були прийняті численні закони та підзаконні акти. Проте, незважаючи на це, із 200 антикорупційних заходів, які згідно з Державною програмою з виконання Антикорупційної стратегії державним органам треба було виконати до кінця 2017 р., так і не виконано близько 35% із них. Антикорупційної стратегії на 2018 і подальші роки та Державної програми з її виконання взагалі немає. Не прийнято і багато важливих антикорупційних законів, які допомагали б подальшому оздоровленню української економіки, фінансів, системи соціального захисту населення тощо. Численні суперечливі положення Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України із засобів запобігання корупції перетворилися на годівницю для посадовців системи кримінальної юстиції, що підтверджують статистичні дані, наведені нижче.

Не можна залишати поза увагою і таке суспільно значуще питання, як нелегальна міграція. Ця проблематика є дещо інноваційною, тому, зважаючи на це, під час дослідження ми дійшли висновку, що міграційна політика України має значні недоліки. Зокрема, це характеризується недосконалістю законодавчої бази України в сфері міграції, відсутністю прийнятої Стратегії міграційної політики, недостатністю наукової бази досліджень міграційних процесів тощо [5].

Варто зазначити, що в Україні, на жаль, питання державного регулювання міграційних процесів не є пріоритетним у державних інтересах, навіть незважаючи на те, що ця проблема нині дійсно важлива. Зокрема, відповідно до експертних оцінок, у середині 90-х років неконтрольованим міграційним процесам було віддано останнє місце в числі інших загроз національній безпеці країни [6]. Цей показник залишився незмінним і протягом наступних 20-ти років. Крім того, у зв'язку з політичною ситуацією та порушенням територіальної цілісності нашої країни з боку російського агресора проєкт Стратегії державної міграційної політики України вже не вперше не приймається Верховною Радою (останнє відхилення відбулось у 2015 р.).

На нашу думку, такі дані не відповідають реаліям і можливому впливу міграційних процесів на нашу національну безпеку. Це зумовлено тим, що у сфері державного регулювання міграції задіяна недостатня кількість фахівців; негативність наслідків неконтрольованих процесів міграції ще не проявилась повною мірою в нашій країні.

Однією зі сфер організованої злочинності є торгівля людьми. Вона входить до кримінального бізнесу, що характеризується найбільш стрімкими темпами розвитку.

Якщо говорити безпосередньо про нашу державу, то варто зауважити, що Україна є країною походження, транзиту та призначення в торгівлі чоловіками, жінками та дітьми. До цього призвела сукупність факторів, що мали місце після розпаду СРСР та фактично «започаткували» виникнення цієї проблеми на теренах України. Цими факторами є такі:

- соціально-економічні умови;
- специфічне географічне розташування;
- недостатність організаційно-правової

підготовленості до державного регулювання у сфері протидії торгівлі людьми [7].

Унаслідок перерахованих обставин Україна ввійшла до 10-ти країн, громадяни яких частіше за громадян інших країн стають жертвами торгівлі людьми.

Попит на таку торгівлю зростає відповідно до існування та поширення таких явищ, як сексуальна індустрія та експлуататорська праця. Широковідомими у світі стали індустрії сексуального туризму та дитячої порнографії, поширення зазначають через всесвітньовідому мережу Інтернет. Не варто залишати поза увагою і попит на нелегальну та дешеву робочу силу. Потенційність стати жертвами торгівлі людьми зумовлена бідністю та відсутністю економічних можливостей [8].

Варто зазначити, що ефективність протидії торгівлі людьми залежить від того, наскільки залучено всі установи та організації, що можуть впливати на фактори сприяння цьому явищу.

Перші ініціативи координації зусиль проти торгівлі людьми були ще в 1990-х рр. та походили вони від громадських організацій. Згодом ця функція почала входити до повноважень Уповноваженого Верхов-

ної Ради України з прав людини, а у 2002 р. відбулось утворення Міжвідомчої координаційної ради з питань протидії торгівлі людьми. А вже з 2001 р. функцію координації протидії торгівлі людьми покладено на Мінсоцполітики [9].

У 2012 р. затверджено Державну цільову соціальну програму протидії торгівлі людьми на період до 2015 р. [10]. Вона мала на меті запобігати торгівлі людьми, підвищувати ефективність переслідування осіб, які постраждали внаслідок торгівлі людьми, та надавати їм допомогу.

Якщо говорити про інституціональний складник, то однією з ключових установ у цьому аспекті можна вважати Міжнародну організацію з міграції в Україні [11] (далі – МОМ). Вона є міжурядовою міжнародною організацією, що створена та діє для розв'язання численних проблем у міграційній сфері; вирізняється тісною співпрацею з установами та організаціями – як урядовими, так і громадськими. Саме МОМ вживаються заходи щодо попередження та запобігання торгівлі людьми, надання підтримки правоохоронним органам, а також українцям, які постраждали від такого виду організованої злочинності. Крім того, МОМ здійснює функцію партнерства з різними установами на державному та міждержавному рівнях.

Говорячи про державне регулювання неможливо не зазначити про те, що в жовтні 2016 р., відповідно до міжнародних рекомендацій, віцепрем'єр-міністром України надано доручення Мінфіну збільшити фінансування на Державну програму з протидії торгівлі людьми до 5 млн гривень, а обласні державні адміністрації повинні забезпечити виділення достатнього фінансування з місцевих бюджетів. Також у листопаді 2016 р. урядом України було підвищено розмір одноразової фінансової допомоги постраждалим від торгівлі людьми у розмірі, що дорівнює не одному, а трьом прожитковим мінімумам.

Крім того, у тому ж 2016 р. Мінсоцполітики було ініційовано розроблення Національної стратегії запобігання торгівлі людьми та узгоджено її з іншими суб'єктами у сфері такої протидії на засіданнях міжвідомчих робочих груп.

У грудні 2016 р. на засіданні Ради Безпеки ООН відбулося окреслення загальних проблем, що пов'язані з торгівлею людьми на територіях, що не підконтрольні Уряду нашої держави. ООН запропоновано визначення пріоритетності проблеми сексуального насильства в східних регіонах країни, що і надалі страждають від військового конфлікту.

До позитивних показників варто віднести і збільшення чисельності штату працівників департаменту Нацполіції, уповноваженого на здійснення боротьби з торгівлею людьми, удвічі.

Отже, ми дійшли висновку, що важливою гарантією ефективності заходів по боротьбі з торгівлею людьми є створення та зміцнення відповідних інститутів на різних рівнях (як місцевому, так і на національному). Реалізація комплексної політики щодо боротьби з торгівлею людьми, яка базується на повазі прав людини жертв торгівлі людьми, повинні розглядатися як елемент демократичного й прозорого управління, на основі принципу верховенства права.

Отже, враховуючи наведене, можна зробити висновок, що постійно вдосконалюючи законодавчу базу у сфері боротьби з організованою злочинністю, можна певним чином подолати негативні тенденції та основні загрози державного регулювання в цій сфері.

Підсумовуючи, можна зазначити, що сьогодні в нашій державі стали помітними:

- значна активізація процесів, спрямованих на вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного регулювання у сфері боротьби з організованою злочинністю;

- перспектива розроблення та прийняття окремих законів щодо боротьби з організованою злочинністю;

- необхідність запровадження чітко сформульованої відповідальності за той чи інший вид організованої злочинної діяльності.

**Висновки і пропозиції.** Враховуючи наведене, можна дійти висновку, що створення ефективної правової бази боротьби з організованою злочинністю передбачає необхідність пізнання глибоких кримінологічних коренів через вивчення наявних

процесів і створення продуманої системи загальних і спеціальних заходів. Аналіз таких зведень нарешті дасть змогу дійсно контролювати організовану злочинність в Україні.

Серед першочергових завдань держави є викриття організованих злочинних груп і припинення їхніх дій, підвищення ефективності боротьби із законспірованими злочинними співтовариствами, що використовують міжнаціональні конфлікти, пов'язаними з «тіньовою» економікою, а також зі злочинними групами за кордоном. Перед правоохоронними органами стоїть завдання доведення існування організованої злочинності, а не доведення окремих видів чи злочинів. Окремо слід вказати на прорахунки в стратегії й тактиці боротьби з організованою злочинністю.

По-перше, недооцінюється і практично не враховується стан цієї злочинності, незадовільно аналізуються результати боротьби з нею та не визначаються пріоритетні напрями протидії цим явищам, не здійснюється програмно-цільове планування та належне ресурсне забезпечення.

По-друге, оперативні підрозділи та слідчі апарати органів, що ведуть боротьбу з організованою злочинністю, використовують застарілі методи викриття й розслідування злочинів організованих угруповань, обліку та звітності щодо результатів своєї роботи.

По-третє, сьогодні немає досконалої правової бази боротьби з цією злочинністю, тоді як кримінальна ситуація змінюється стрімкими темпами.

По-четверте, повільно вживаються запобіжні заходи, спрямовані на усунення злочинів, скоєних організованою злочинністю.

По-п'яте, професійна підготовка співробітників правоохоронних органів не повною мірою відповідає вимогам часу, серед них – переважно молоді фахівці, які не мають відповідного досвіду.

Аналіз таких зведень, нарешті, дасть змогу дійсно контролювати організовану злочинність в Україні.

#### **Список використаної літератури:**

1. Закон України «Про основи національної безпеки України». *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.



2. Проект Указу Президента України «Про Доктрину інформаційної безпеки України». Офіційний вебпортал Державного комітету телебачення і радіомовлення України. URL: [http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=113319&cat\\_id=61025](http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=113319&cat_id=61025).
3. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
4. Яцків І.І. Загальна характеристика заходів запобігання та протидії корупції. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. / кер. авт. кол. С.В. Ківалов; відп. за вип. О.В. Козаченко. Миколаїв : Поліграф. підприємство СПД Румянцева Г.В., 2009. Вип. 38. С. 367–372.
5. Платонов А.В. Протидія нелегальній міграції як чинник забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. ... канд. політ. наук. Київ, 2006. 37 с.
6. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів. URL: [http://www.pravo.vuzlib.su/book\\_z190\\_page\\_14.html](http://www.pravo.vuzlib.su/book_z190_page_14.html).
7. Ємець О.М. Нормативно-правове забезпечення протидії торгівлі людьми в Україні. *Вісник Академії управління МВС*. 2010. № 4 (16). С. 186–192.
8. Наскільки законодавство України у сфері протидії торгівлі людьми відповідає міжнародним стандартам URL: [http://www.lastrada.org.ua/ucp\\_mod\\_news\\_list\\_show\\_274.html](http://www.lastrada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_274.html).
9. Інформація Міністерства соціальної політики України щодо системи надання допомоги постраждалим від торгівлі людьми. URL: <http://www.sed-rada.gov.ua/city-reference/soc456aln456-poslugi/456nformac456yam456n456sterstva-soc456alno-pol456tiki-ukrani-schodosistemi-nadannya-dopomogi-postrazhdalim-v456d-torg456vl456-lyudmi>.
10. Про затвердження Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 р. від 21 березня 2012 р. № 350 : Постанова КМУ. За станом на 18.03.2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/350-2012-p>.
11. Офіційний вебсайт Міжнародної організації з міграції. URL: <http://iom.org.ua/ua>.

---

### **Poplavskyi A. Means of extension of negative trends and major damages of public regulation in the field of fight against organized crime**

*The article analyzes ways to overcome the negative tendencies and the main threats to state regulation in the field of combating organized crime. The emphasis is placed on the main problem areas of the implementation of state policy in the field. The negative tendencies of state regulation of the fight against organized crime in Ukraine are considered. The issue of the need to improve the legislative framework in the field of combating organized crime is disclosed.*

*The study concluded that the main focus in the development of the antiterrorist strategy of Ukraine, which is the main problem of the present day in our country, should be devoted to the detection and effective blockade of financial support channels for terrorist groups. The analysis of the causes of the spread of organized crime in the territory of our country points to the need to overcome the socio-economic crisis in the country, a sharp decline in living standards, a totalitarian political regime, accompanied by suppression of opposition from the authorities, persecution of "other-minded" citizens, disrespect for the culture of ethnic minorities and neglect of their rights.*

*The necessity of eradicating corruption as one of the most destabilizing phenomena observed in the state authorities of Ukraine is outlined today.*

*However, we can not say that the issue of overcoming these negative phenomena does not pay attention at all. A sufficiently large number of amendments to the legislative acts of Ukraine concerning the fight against organized crime were found, as well as numerous international documents on the above-mentioned issues ratified by our state.*

*Let us consider that there are some miscalculations in the strategy and tactics of the fight against organized crime, the analysis of which will allow to truly control organized crime in Ukraine, and also that the creation of an effective legal framework for the fight against organized crime requires the knowledge of deep criminological roots, through the study of existing processes and the creation of a well thought-out system of general and special measures.*

**Key words:** *organized crime, legislation, state regulation, threat, national security, terrorism, extremism, human trafficking.*

УДК 338.24

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.30>**Ю. Г. Прав**

кандидат економічних наук, доцент,  
докторант кафедри публічного адміністрування  
Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та соціальних наук  
ПАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

## ІНВЕСТИЦІЙНЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНО-БУДІВЕЛЬНОЮ СФЕРОЮ

Планування необхідне на всіх етапах інвестиційного процесу. Значення планування полягає, перш за все, в тому, що воно може забезпечити високий ступінь і високу ймовірність досягнення мети на основі систематичної підготовки рішень. Відповідно, воно являє собою передумову ефективної діяльності підприємства. Визначено, що планування на основі системного підходу спирається на те, що раціональне цілепокладання неможливо без глибокого структурування проблеми з погляду виявлення залучених у неї сил, розкриття джерел конфліктів, з'ясування цінностей і мотивів всіх їхніх учасників, вивчення використовуваних ними критеріїв, виявлення індивідуальних і групових пріоритетів і т. ін.

Мета статті полягає у визначенні інвестиційного планування як механізму управління інвестиційно-будівельною сферою, його взаємозв'язку з контролем, прогнозуванням і роллю у прийнятті рішення в інвестиційному процесі. У статті визначено та проаналізовано основні фази етапів інвестиційного процесу: планування, реалізації, експлуатації інвестицій і контроль. Етап планування охоплює прийняття рішення про інвестування, а також усі процеси, що передують ухваленню цього рішення. Проаналізовано функції планування, а саме: виявлення шансів і ризиків; сприяння ефекту примноження результатів; постановка цілі; раннє попередження; координація окремих планів; ідентифікація проблем; контроль; інформування та мотивація співробітників. Визначено, що найважливішим критерієм класифікації видів планування є рівень ієрархії планування: стратегічний (вищий) рівень; тактичний (середній) рівень; оперативний (нижчий) рівень. Структурна перебудова економіки м. Київ розглянута як один із дієвих засобів вирішення широкого кола проблем його соціально-економічного розвитку.

Отже, сьогодні той варіант структури капітальних вкладень, слідувати якому необхідно в майбутньому, повинен бути скоректований з урахуванням закладених у програму розвитку регіону змін. Визначено, що завданням планування і прогнозування є розрахунок нових пропорцій у капітальному будівництві з урахуванням основних цілей розвитку регіону. Зазначено, що у процесі контролю переслідуються, по суті, ті ж цілі, що і в процесі планування, але, перш за все, контроль має на меті отримання інформації і, відповідно, підготовку прийняття рішень. Удосконалити процес знаходження рішення можна за допомогою: поліпшення майбутніх оцінок і рішень; зменшення маніпуляцій; виявлення необхідних заходів із коректування і адаптації рішень.

**Ключові слова:** інвестиційне планування, інвестиційно-будівельна сфера, державне управління, механізми управління.

**Постановка проблеми.** Нині, коли попередня система галузевого планування втратила своє значення і повністю зруйнована, на більшості підприємств не приділяється належна увага стратегічному плануванню, а наявні стратегії мають короткочасний характер.

Стратегія підприємства є основою стратегічного планування, за допомогою якого на підприємстві зважується комплекс проблем, пов'язаних із цілеспрямованою переорієнтацією випуску продукції нової номенклатури й асортименту, впровадженням і використанням нових технологій, розвитком маркетингу, удосконалюванням структури керування підприємством,

своєчасною і якісною підготовкою і перепідготовкою кадрів.

Планування необхідне на всіх етапах інвестиційного процесу. Значення планування полягає, перш за все, в тому, що воно може забезпечити високий ступінь і високу ймовірність досягнення мети на основі систематичної підготовки рішень. Відповідно, воно являє собою передумову ефективної діяльності підприємства.

Планування є властивістю більшості цілеспрямованих систем. Під цілеспрямованими системами в економічній літературі розуміють системи, здатні розпізнати свої потреби і вибрати способи їх задоволення. До планування застосовується макропідхід, виявлення загальних основ, концепцій. Планування на основі системного підходу спирається на те, що раціональне цілепокладання неможливе без глибокого структурування проблеми з погляду виявлення залучених у неї сил, розкриття джерел конфліктів, з'ясування цінностей і мотивів всіх їхніх учасників, вивчення використовуваних ними критеріїв, виявлення індивідуальних і групових пріоритетів і т. ін. У кінцевому підсумку вибір цілей і завдань плану інтерпретується як органічна частина самого планування. Цілі визначаються під час дослідження, а не нав'язуються плановикам політичними інстанціями.

Отже, планування інвестицій є складовою частиною системи планування підприємств, що потребує узгодження інвестиційного планування з плануванням в інших сферах діяльності підприємства: збуту, виробництва, закупівель, фінансів, кадрів, а також досліджень і розробок.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у розв'язання проблем механізмів управління інвестиційно-будівельною сферою здійснили К.О. Басенко [1], Є.А. Вилгін [3], О.В. Дарушин [5], О.М. Непомнящий, С.М. Шостак [7], Н.А. Петрищенко [8], М.О. Смірнов [9], І.П. Ситник [10] та інші вчені.

Водночас необхідно більш детально зупинитися на плануванні та контролі інвестицій, які взаємодіють і доповнюють одне одного.

**Мета статті** полягає у визначенні інвестиційного планування як механізму

управління інвестиційно-будівельною сферою, його взаємозв'язку з контролем, прогнозуванням і роллю у прийнятті рішення в інвестиційному процесі.

**Виклад основного матеріалу.** Як основні етапи інвестиційного процесу можна виділити фази планування, реалізації, експлуатації інвестицій і контроль. Етап планування охоплює прийняття рішення про інвестування, а також усі процеси, що передують ухваленню цього рішення. За іншою класифікацією він може бути поділений на фази ініціювання прийняття рішення і прийняття рішення.

Фаза ініціювання прийняття рішення включає в себе процес спостереження, виявлення проблеми, знаходження і конкретизації ідей, а також формування цілей. До фази прийняття рішення можна віднести аналіз альтернатив (точне інвестиційне планування), оцінку інвестиційних альтернатив щодо різних (кількісних і якісних) цілей, а також безпосереднє прийняття рішення, тобто вибір однієї альтернативи. З прийняттям рішення етап планування завершується і починається етап реалізації.

До етапу реалізації інвестиційного процесу можна віднести докладне планування інвестиційного проекту, що служить підготовці здійснення цього проекту. Далі йде, власне, здійснення проекту, що полягає в придбанні або виробництві інвестиційних коштів і який може також включати такі ж монтажні й підготовчі роботи.

З моменту прийняття об'єкта в експлуатацію починається етап експлуатації. У цьому процесі об'єкт повинен сприяти досягненню цілей інвестора. У перспективі доцільно ставити питання про закінчення експлуатації інвестиційного об'єкта. Рішення з цього питання можуть призвести до продовження експлуатації у незмінному вигляді або до припинення діяльності об'єкта (дезінвестиції). Цим закінчується інвестиційний процес для цього об'єкта і починається, відповідно, новий процес інвестування. На етапі експлуатації за певних обставин потрібне проведення ремонтних робіт і робіт з обслуговування, фінансування яких має характер інвестицій.

Здійснення інвестицій належить до функціональної сфери управління. Управління

характеризується як процес, за якого визначаються, а також заздалегідь задаються або узгоджуються цілі, досягнення яких відбувається за допомогою залучення робочої сили та інших факторів виробництва [5; 7].

Процес управління включає в себе планування та прийняття рішення, затвердження рішення, реалізацію і контроль за його виконанням. Планування і контроль підрозділяються ще на кілька фаз. Етап планування відповідає сферам діяльності, що належать до фаз ініціювання та прийняття рішення в інвестиційному процесі.

Зважаючи на мету нашого дослідження, необхідно більш детально зупинитися на плануванні і контролі інвестицій. Планування реалізує такі функції [9; 10]: виявлення шансів і ризиків; сприяння ефекту примноження результатів; постановка цілі; раннє попередження; координація окремих планів; ідентифікація проблем; контроль; інформування та мотивація співробітників.

До процесу планування належать етапи формування цілей, ідентифікація і аналіз проблем, пошук альтернативних рішень, а також оцінка і прийняття рішення.

У межах формування цілей розробляється система норм поведінки з метою здійснення інвестиційної діяльності. Функція формування цілей служить із метою виконання двох завдань. По-перше, вона є передумовою того, які ставляться проблеми, і впливає, відповідно, на пошук можливих рішень цих проблем. По-друге, сформульовані цілі являють собою критерій оцінки.

У межах інвестиційного планування ставляться різні види цілей. Формальною метою є критерій оцінки корисності діяльності та стану підприємства. До формальних цілей, наприклад, належать прагнення до прибутку, досягнення значних обертів, прагнення до престижу і влади або такі соціальні цілі, як збереження робочих місць, захист навколишнього середовища і т. ін. Реальні цілі являють собою шляхи для досягнення формальних цілей. Ці цілі, як правило, вже включені в інвестиційне планування. Але ці вихідні цілі (цілі до початку планування) часто бувають нечітко визначені, нескоордино-

вані і неперевірені на предмет можливості їх реалізації.

У межах формування цілі або загального планування формуються планові цілі (цілі після завершення планування), які чітко сформульовані, структуровані, а також перевірені на предмет їхньої можливості бути реалізованими. На додаток до цього повинні бути сформульовані реальні вихідні цілі, визначено пріоритетність їх досягнення, а також вони повинні бути структуровані у відношенні один до одного.

Перший етап формування цілі полягає у формулюванні інвестиційних цілей, в результаті якого необхідно враховувати орієнтацію на цільові установки всього підприємства. Після завершення повинна бути проведена перевірка на оперативність цільових показників. За допомогою визначення оперативності цільових показників повинно бути встановлено, чому надається перевага щодо величини, часу і ступеня надійності досягнення цілі.

При цьому необхідно серед інших факторів врахувати ступінь ризику. Крім того, цілі слід систематизувати і сформулювати пріоритети щодо різних цільових показників. У цьому кроці повинні бути враховані взаємозв'язки між різними цільовими показниками. Заходи з досягнення однієї цілі можуть сприяти досягненню якоїсь іншої, ускладнювати її досягнення або взагалі не чинити на неї ніякого впливу.

Під час планування необхідним є з'ясування і проведення аналізу проблем у разі, якщо проблеми, що підлягають вирішенню (тобто є відхилення бажаного стану від фактичної або прогнозованої ситуації), неоднозначно розмежовані і впорядковані.

Послідовними кроками з'ясування і аналізу проблем є такі:

- визначення фактичного стану (аналіз становища);
- прогноз стану;
- ідентифікація проблем за допомогою порівняння системи цілей і результатів аналізу або прогнозу положення;
- аналіз широкого кола зазначених питань;
- структурування проблем.

На третьому етапі процесу планування робиться пошук альтернатив. Різні інвес-



тиційні можливості слід сформулювати так, щоби вони виключали один одного. Часто вони являють собою складний комплекс заходів, що складається з певних проявів різних змінних величин у галузі прийняття рішень (заходи, ресурси, терміни, персонал). У межах пошуку альтернатив необхідно визначити допустиму сферу, або сферу рішень, тобто суму альтернатив, які перебувають у розпорядженні в момент прийняття рішення. Це вимагає визначення часткових альтернатив, їх аналізу і зведення воедино, а також точного опису альтернатив.

На етапі експлуатації у межах інвестиційного процесу ставиться питання, чи слід замінити наявні інвестиційні об'єкти, в які терміни і якими іншими об'єктами. Крім того, необхідно прийняти рішення про проведення капітального або поточного ремонту.

Через прогнозний характер планування і невизначеності майбутнього розвитку особливого значення для планування мають відомості-прогнози, що притаманні, перш за все, довгостроковому інвестиційному плануванню.

Завершальна фаза процесу планування полягає в оцінці альтернатив. Ця оцінка є градацію ступеня досягнення цілі за однією альтернативою. Як правило, ступінь досягнення цілі є невизначеною величиною, тому що їхня оцінка ґрунтується на прогнозах впливу. На основі оцінки приймається рішення, тобто відбувається вибір однієї альтернативи. Необхідно зробити посилання на те, що рішення приймаються не тільки після завершення процесу планування, але і під час нього, тому планування може розглядатися також як процес створення передумов. Одним із найважливіших критеріїв класифікації видів планування є рівень ієрархії планування. Можна виділити такі рівні: стратегічний (вищий) рівень; тактичний (середній) рівень; оперативний (нижчий) рівень.

Ознаки, на основі яких диференціюються заходи з планування на цих трьох рівнях, відповідають переважно особливостям розмежування між інвестиціями стратегічного і нестратегічного характеру.

Як показує практика формування стратегічних планів у нашій країні і за кордо-

ном, основним елементом планування стає програма, покликана забезпечити реалізацію конкретної цілі, що стоїть перед містом як великою соціально-економічною системою. При цьому основним стримуючим фактором (обмеженням) для їх здійснення стають інвестиції (найчастіше фінансові ресурси), що вимагають відволікання вільних коштів на тривалий час і не приносять у більшій своїй частині майбутніх дивідендів. Тому програма стратегічного плану розвитку міста здебільшого розглядається як інвестиційний проєкт.

«Основні напрями соціально-економічного розвитку Києва на період до 2020 року» визначають зростання якості життя населення та забезпечення необхідного вкладу міста в рішення проблем всеукраїнського характеру на основі перетворення м. Київ у багатофункціональний постіндустріальний центр, ресурсний потенціал якого використовується для виробництва високих технологій, маловідходної, наукомісткої продукції тощо.

Структурна перебудова економіки м. Київ розглядається як один із дієвих засобів вирішення широкого кола проблем його соціально-економічного розвитку. Отже, сьогодні той варіант структури капітальних вкладень, слідувати якому необхідно в майбутньому, повинен бути скоректований з урахуванням закладених у програму розвитку регіону змін [4; 5; 8].

На підставі вищевикладеного можна говорити про те, що завданням планування і прогнозування є розрахунок нових пропорцій у капітальному будівництві з урахуванням основних цілей розвитку регіону (рис. 1).

Зрештою, проблемою в умовах сучасної економічної ситуації в Україні є залучення інвесторів, особливо, з числа комерційних структур. Найчастіше, інвестуючи програми міського розвитку, інвестор піклується насамперед про свій суспільний імідж, ніж про отримання дивідендів. Водночас у міських законодавчих і виконавчих органів є достатня кількість економічних регуляторів (пільгове оподаткування, система преференцій і т.д.), що дають змогу зробити участь комерційних структур у реалізації інвестиційних проєктів економічно обґрунтованими [1–3].



Рис. 1. Взаємозв'язок планування і прогнозування капітального будівництва в умовах обмеженості інвестицій

Планування можна здійснювати через формалізацію всіх процесів у будівництві. Під формалізацією розуміється детальний опис деякої процедури, що дає змогу виконавцям виконувати її формально. Під оптимальним розуміють таке планування, за якого деякі показники планів досягають своїх оптимальних значень.

Планування інвестицій на різних рівнях різняться за такими ознаками:

- координація різних видів інвестиційного планування один з одним і іншими сферами планування підприємства здійснюється у формі синхронного або послідовного планування;

- проведення інвестиційного планування може мати централізований або децентралізований характер;

- планування інвестицій може проводитися на регулярній або нерегулярній (у формі проектного планування) основі.

Під час планування, що включає кілька періодів і враховує стан невизначеності, можуть прийматися рішення, що являють собою наслідок впливу зовнішніх чинників. Такий вид планування називається гнучким плануванням, а планування без прийняття рішень як реакції на зовнішні чинники характеризуються як негнучкі. Наведені вище види планування проявляються в чистих або змішаних формах.

У процесі контролю переслідуються, по суті, ті ж цілі, що і в процесі планування, але, перш за все, контроль має на меті отримання інформації і, відповідно, підготовку прийняття рішень. Удосконалити процес знаходження рішення можна за допомогою:

- поліпшення майбутніх оцінок і рішень;

- зменшення маніпуляцій;
- виявлення необхідних заходів із коректування і адаптації рішень.

Різні види контролю класифікуються за аналогією з класифікацією видів планування відповідно до сфер діяльності підприємства, термінами здійснення контролю, а також рівнями управління в ієрархії планування і контролю. Наступне розмежування пов'язане з видом використовуваних планових показників і показників, узятих для порівняння.

Під час проведення контролю результатів один одному протиставляються реалізовані прояви цільової величини планової цілі. Цей вид контролю може бути застосований на етапі реалізації щодо платежів із придбання засобів виробництва. Його основною сферою застосування є етап

експлуатації. На цьому етапі контроль результатів може застосовуватися щодо пов'язаних з інвестуванням платежів і служити визначенню відхилень, а також причин їх виникнення. Він служить також поліпшенню майбутніх заходів із планування.

Далі слід зазначити, що є й інші класифікації інвестиційного контролю. Наприклад, контролю можуть підлягати всі інвестиційні об'єкти (повний контроль), або контроль може обмежуватися окремими об'єктами (частковий контроль). За повного контролю є можливість включити у сферу контролю взаємозв'язки між різними інвестиціями або проігнорувати їх. Під час проведення контролю результатів здійснення інвестицій можна враховувати всі значення (повний контроль) або тільки певні з цих показників (частковий контроль). Інші можливості вибору впливають із частоти контролю і його термінів, а також рівня контрольної інстанції.

Отже, контроль і планування обумовлюють один одного. Контроль неможливий без завдання планових величин, а якість планування може бути значно покращено за допомогою контролю.

**Висновки і пропозиції.** Визначено та проаналізовано основні фази етапів інвестиційного процесу: планування, реалізації, експлуатації інвестицій і контроль. Етап планування охоплює прийняття рішення про інвестування, а також усі процеси, що передують ухваленню цього рішення. Проаналізовано функції планування, а саме: виявлення шансів і ризиків; сприяння ефекту множення результатів; постановка цілі; раннє попередження; координація окремих планів; ідентифікація проблем; контроль; інформування та мотивація співробітників.

Визначено, що найважливішим критерієм класифікації видів планування є рівень ієрархії планування: стратегічний (вищий) рівень; тактичний (середній) рівень; оперативний (нижчий) рівень. Ознаки, на основі яких диференціюються заходи з планування на цих трьох рівнях, відповідають переважно особливостям розмежування між інвестиціями стратегічного і нестратегічного характеру.

Структурна перебудова економіки м. Київ розглянута як один із дієвих засобів вирішення широкого кола проблем його соціально-економічного розвитку. Отже, сьогодні той варіант структури капітальних вкладень, слідувати якому необхідно в майбутньому, повинен бути скоректований з урахуванням закладених у програму розвитку регіону змін.

На підставі вищевикладеного можна говорити про те, що завданням планування і прогнозування є розрахунок нових пропорцій у капітальному будівництві з урахуванням основних цілей розвитку регіону.

Зазначено, що у процесі контролю переслідуються, по суті, ті ж цілі, що і в процесі планування, але, перш за все, контроль має на меті отримання інформації і, відповідно, підготовку прийняття рішень. Удосконалити процес знаходження рішення можна за допомогою поліпшення майбутніх оцінок і рішень, зменшення маніпуляцій, виявлення необхідних заходів із коректування і адаптації рішень.

### Список використаної літератури:

1. Басенко К.О. Формування механізму реалізації державної стратегії регулювання інвестиційно-будівельного комплексу. *Інвестиції: практика та досвід*. № 22. 2012. С. 49–52.
2. Бугров О.В. Формування кумулятивної моделі управління цінністю будівельних проектів. *Восточно-Европейский журнал передовых технологий*. 2017. № 5/3. С. 4–13.
3. Вилгін Є.А. Реформування інвестиційно-будівельного комплексу регіону. *Інвестиції: практика та досвід*. № 6. 2018. С. 37–40.
4. Дарушин О.В. Індикатори ефективності функціонування й розвитку інвестиційно-будівельної сфери регіону. *Причорноморські економічні студії*. Вип. 30-1. 2018. С. 183–188.
5. Дарушин О.В. Удосконалення механізмів організації й управління інвестиційно-будівельною сферою регіону : дис. ... к. е. н : 08.00.05. Одеса, 2018. 25 с.
6. Ключниченко Є.Є. Управління розвитком міст. Київ : КНУБА, 2015. 160 с.
7. Непомнящий О.М. Сутність та зміст механізмів державного управління інвестиційною політикою у будівництві. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 5. С. 49–52.

8. Петрищенко Н.А. Аналіз стану будівельної діяльності у регіонах України. *Економіка: реалії часу*. 2015. № 4 (20). С. 192–197.
9. Смирнов Н.А. Организация, планирование и управление городским строительством. Ленинград : Стройиздат, 1974. 319 с.
10. Сьтник І.П. Организация, планирование и управление строительством. Київ : Вища школа, 1978. 375 с.

### **Prav Yu. Investment planning as a mechanism of administering the investment and construction field**

*Planning is necessary at all stages of the investment process. First of all, the importance of planning is in its ability to ensure a high degree and high probability of achieving the goal on the basis of systematic preparation of decisions. Thus it is a precondition for efficient operations of a company. It is ascertained that planning based on a systemic approach rests upon the fact that rational setting of a goal is impossible without deep structuring of a problem in terms of identifying the involved forces, disclosing the conflict sources, revealing the values and motives of all stakeholders, studying the criteria used by them, finding out individual and group priorities, etc.*

*The article's purpose is to define the investment planning as a mechanism of administering the investment and construction field, its interrelation with the control, forecast, and role in decision-making in the investment process. The article identifies and analyzes the main phases of the investment process stages: planning, implementation, operation of investments, and monitoring. The planning stage encompasses making a decision on investing and also all the processes preceding approval of this decision. The author analyzes function of planning, i.e. discovering chances and risks; facilitating the output maximization; setting the goal; early warning; coordination of individual plans; identifying the problems; control; informing and motivating the staff. It is determined that the crucial criterion of classifying the planning types is the level of planning hierarchy: strategic (highest) level; tactical (medium) level; and operational (lowest) level. Structural transformation of the Kyiv city economy is viewed as an effective way to solve a wide range of problems in its socioeconomic development.*

*Thus, the option of capital investment structure, which should be followed in future, must be adjusted considering the changes envisaged by a region's development program. It is identified that the task of planning and forecasting is to calculate new proportions in capital construction with due account of the main goals of regional development. It is noted that in the course of monitoring, the same goals are actually followed as in the course of planning, but the monitoring is primarily aimed at obtaining the information and thus preparing the decision-making. The process of finding a solution can be improved with the help of making the future assessments and decisions better; diminishing manipulations; finding necessary measures to revise and adjust the solutions.*

**Key words:** *investment planning, investment and construction field, public administration, administration mechanisms.*



УДК 351.8

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.31>

М. М. Русинюк

аспірант Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

## ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ НА ПУБЛІЧНУ ПОЛІТИКУ

*У межах статті здійснено аналіз характерних рис та особливостей впливу громадських об'єднань на публічну політику. Визначаються особливості їхньої правової природи та впливу на розвиток громадянського суспільства. Розглянуто актуальні питання діяльності громадських об'єднань в Україні, різні прояви громадянської активності. Наголошується на важливості громадських об'єднань у формуванні державної політики та розвитку демократичного врядування. Громадські об'єднання швидко і ефективно вирішують конфліктні ситуації. Це можливо за умови активної громадянської поведінки. Пропонується авторське обґрунтування визначення громадських об'єднань. Проаналізовано основні аспекти громадських об'єднань на публічну політику. Розглянуто механізми реалізації об'єднань, законодавчу базу для них. Доводиться достатність підґрунтя для розвитку громадських об'єднань в Україні. Визначено основні напрями співпраці влади і громади та необхідні для цього умови. Доведено, що демократичні перетворення потребують консолідованого зусилля всіх типів громадських об'єднань у співпраці з державною владою і, зокрема те, що громадським об'єднанням належить важлива роль у справі забезпечення стабільної демократичної еволюції соціуму. Визначено основні форми залучення громадського об'єднання до втілення політичних інтересів. Наведено способи в громадських об'єднаннях щодо впливу на політичне життя та функціонування політичних партій. Визначено відповідні критерії щодо прозорості влади. Розкрито питання про декларації та механізми реалізації у програмах політичних партій. Окреслено роль громадських об'єднань у політичній системі, державі і політичних партіях. Охарактеризовано мотивацію у громадських об'єднаннях. Наведено юридичну основу для того, щоб створювалися і діяли громадські об'єднання, політичні партії та професійні спілки. Наголошується на створенні передумов щодо взаємодії політичних партій і громадських об'єднань, забезпеченні тривалих, відкритих, рівноправних, заснованих на партнерських принципах відносин. Запропоновано шляхи щодо налагодження взаємодії інститутів громадянського суспільства та державних владних органів.*

**Ключові слова:** громадянськість, громадянське суспільство, взаємодія влади і громади, державна політика, демократичне врядування.

**Постановка проблеми.** В умовах сучасної політико-правової модернізації в Україні дедалі більшого значення набуває чітке функціонування інститутів громадянського суспільства. Оптимальне використання форм діяльності громадських об'єднань надає необхідного динамізму і результативності перетворенням, які відбуваються в країні, стає одним із визначальних факторів розвитку демократії, становлення громадянського суспільства, побудови правової держави. Стереотипи, які досі превалюють у суспільній правосвідомості, не сприяють сучасному в контексті європейської інтеграції розумінню

форм діяльності громадських об'єднань як способу впливу на сферу публічної влади. Хоча активних дискусій із цієї проблеми в наукових колах сьогодні практично немає, проте й єдиної думки не склалося, а це дає нам підстави на власне уявлення про неї.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема функціонування громадських об'єднань відображена в багатьох роботах, серед яких, зокрема, праці таких учених, як Г. Алмонд, Е. Арато, В. Бебик, О. Ващук, Ю. Габермас, Н. Гаєва, О. Гейда, Р. Дарендорф, Є. Додіна, Г. Зеленько, І. Кичко, Л. Кормич, В. Кравчук, О. Максименко, М. Новіков, В. Примуш, А. Крупник, В. Купрій, В. Надрага, Н. Нижник,

В. Перевалов, І. Рожко, О. Солонтай, О. Хуснутдінов, А. Щиглик, Я. Ярош, Ц. Ямпольська та інші [1; 2; 8; 10; 12]. Водночас це питання в політичній науці залишається малодослідженим і актуальним, що і визначає мету роботи.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних положень відповідних наукових напрацювань і нормативно-правових джерел їх застосування органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також інститутами громадянського суспільства обґрунтувати теоретичні та практичні аспекти впливу громадських об'єднань на публічну політику, а також викласти пропозиції, що сприятимуть якійсь співпраці громадських об'єднань і держави.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Головні конституційні права громадян демократичної держави включають право на об'єднання (свободу спілок та асоціацій), тобто право на вільне створення різних об'єднань, набуття їхнього членства і виходу з них. Майже в кожній країні (зокрема, й державі з тоталітарним соціалізмом) йдеться про те, що можна вільно об'єднуватися в політичну партію, культурне, спортивне чи інше громадське об'єднання.

Згідно з українською Конституцією (ст. 36) громадяни України мають гарантоване право вільно об'єднуватися в такі структури, як політична партія, громадське об'єднання, щоб втілювати і захищати свої права та свободи, задовольняти політичні, економічні, соціальні, культурні та інші інтереси [9, с. 7].

Саме завдяки громадським об'єднанням, громадсько-політичним рухам, політичним партіям у активній державотворчій роботі беруть участь великі маси людей, відбувається реалізація і захист політичних та економічних інтересів, які має та чи інша частина населення (народ, нація, соціальна група). Завдяки ним, зокрема, підтримуються зв'язки громадянського суспільства і держави. Через посередництво партійних організацій громада може заявити про низку своїх групових вимог. У правлячих структурах теж вдаються до використання партій, аби була змога звернення до населення, щоб отримати

підтримку у розв'язанні того чи іншого завдання. У громадських об'єднань немає залежності від державного апарату і є здатність до впливу на державні інституції і водночас до захисту суспільства від необґрунтованих втручань держави до громадського життя. Юридична основа для того, щоб створювалися і діяли громадські об'єднання, політичні партії та професійні спілки, полягає в конституційному праві на свободу об'єднань.

Публічній політиці держави притаманна порівняна самостійність у суспільному бутті й охоплення всіх проявів і реалій, у яких функціонує політичне життя. За змістом політична сфера має, насамперед, політично-владні взаємовідносини між народами, націями, соціальними групами, особистостями щодо того, як завойовувати, утримувати, використовувати владу і вплив на неї. Це, крім того, є діяльністю, пов'язаною з тим, що організують державну, політичну владу, визначають її цілі, завдання та засоби, забезпечують їхню функціональну діяльність за допомогою політичних і правових норм.

Для розуміння процесу прийняття політичних рішень у будь-якій сфері є необхідним визначення основних акторів, задіяних у формулюванні та реалізації прийнятих рішень [15, с. 107]. Відповідно до цієї моделі маємо акторів трьох різних груп, яким належить основна роль у виробленні державної політики: політиків (депутатів, виборних глав виконавчих владних структур), бюрократів (чиновників виконавчих органів) і групи інтересів (ГО, бізнес-структури тощо).

В ідеально-типовій моделі Т. Лоуї політики приймають певні законодавчі акти, які є «керівництвом до дії» для бюрократів, відповідальних за реалізацію прийнятих політиками рішень. Групи інтересів, що являють собою соціальні групи, яких безпосередньо стосуються прийняті рішення, намагаються впливати і на політиків, і на бюрократів. Кожен із виділених акторів визнає контрагентами акторів двох інших категорій. Т. Лоуї називає це «залізним трикутником». Різниця між категоріями визначається природою відповідальності акторів. Кожен «кут» подібного трикутника має власні раціональні

інтереси: політики хочуть бути переобраними, бюрократи проводити стабільну і ефективну «технічну» політику і, нарешті, групи інтересів – відстоювати інтереси тих, кого вони мають представляти [5, с. 50].

Безсумнівно, в цьому випадку мова йде саме про ідеально-типову модель, оскільки, наприклад, правом законодавчої ініціативи можуть володіти і представники виконавчої гілки влади, і громадські об'єднання. Об'єднані «залізним трикутником» актори за визначенням мають різні інтереси і вступають у відносини конкуренції і кооперації, прагнучи використовувати наявні у них ресурси. За збігу інтересів тих чи інших акторів, але у разі нестачі в кожного з них окремо ресурсів для їх реалізації нерідко відбувається формування так званих «коаліцій підтримки». Найчастіше такі коаліції є ситуативними і тимчасовими, оскільки створюються з певною метою, після досягнення якої розпадаються. У ситуації формування різних коаліцій підтримки спостерігається своєрідна «позиційна боротьба» за вплив на тих акторів, які безпосередньо приймають остаточне рішення. Тому якщо формуються дві відносно рівноважні за впливом коаліції, то вони будуть зацікавлені в пошуку додаткових учасників для зміцнення власних позицій. Також вони можуть включати в коаліцію підтримки наукових експертів, чиї висновки надають додаткову легітимність відстоюваних позицій. Залученням прихильників можуть займатися не тільки представники громадських об'єднань, але й бюрократи і політики [1, с. 41]. При цьому основна їхня мотивація для пошуку прихильників полягатиме в посиленні власних позицій і в забезпеченні додаткової легітимності прийнятих рішень. Якщо ж є тільки одна домінуюча група акторів, що пропонує своє рішення в умовах відсутності конкуренції, то необхідність посилення коаліції, передусім, завдяки громадським об'єднанням істотно знижується, а можливості впливу ГО на політичне рішення виявляються мінімальними.

Громадські об'єднання – незалежні від органів публічної адміністрації у виборі напрямів, неприбуткові формування, що

спільно функціонують у внутрішньому і зовнішньому середовищі на досягнення громадських цілей, передбачених Конституцією України та нормативно-правовими актами громадських об'єднань.

Політична сфера має свої обсяги, які визначає наявність кожної політичної форми, в якій функціонує суспільство і які з'являються і існують у створеному політико-владними відносинами просторі. У них виражаються політичні інтереси і політичні потреби суспільства. Політична сфера буде розвиненою, якщо розвиватимуться організаційні структури, активізуватиметься будь-яка політична діяльність у соціумі, коли в ній буде багато подій, організованість політсил, коли вона функціонуватиме широко і впливатиме на інші галузі.

Погоджуємося із науковцем Я. Ярошем у тому, що «в Україні формування демократичної політичної системи створило можливості для вільного функціонування політичних партій і громадських об'єднань, можливості діяти легально і застосовувати різні форми впливу. В умовах структуризації суспільства, яка триває в Україні протягом періоду незалежності, об'єднання громадян трансформуються, консолідуються і належать до активних учасників політичного процесу. Процес становлення громадянського суспільства в Україні потребує пошуку нових діалогових форм взаємодії політичних партій і громадських організацій. У зв'язку з цим актуалізується і питання їх дослідження науковцями». «Уся розмаїтість форм громадських об'єднань, – зазначає Я. Ярош, – може бути інтерпретована через поняття «групи інтересів» [14]. Групами інтересів називають добровільні об'єднання людей із формальною структурою, у яких особисті вимоги поєднуються з матеріальною, духовною суспільною вигодою і котрі виражають себе всередині своєї організації або через співробітництво і впливи, контактують з іншими групами та політичними інститутами. Такий вплив здійснюється засобами тиску на сфери прийняття рішень. Тому групи інтересів, які чинять тиск на органи державної влади для законодавчого чи адміністративного забезпечення своїх інтересів, називають групами

тиску, або лобістами (англ. «lobby» – колуари, вестибюль)». Як зазначають Я. Курган та А. Найчук, «громадські об'єднання політичної сфери є допоміжною громадською інституцією у системі реалізації і становленні демократії, одним із завдань якої є сприяння у залученні населення до участі у вирішенні їхніх проблем. При цьому громадським об'єднанням притаманна певна автономність від політики, оскільки держава безпосередньо не втручається в їхню діяльність, а лише регулює її відповідно до чинного законодавства» [6, с. 547].

Експертна та консультативна діяльність включає таке: утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; здійснення інститутами громадянського суспільства громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їхньої ефективності; подання органам державної влади експертних пропозицій. 2. Інформативна діяльність: проведення моніторингу і аналізу громадської думки; забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; проведення форумів; ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики. 3. Соціальна підтримка: залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг; виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідного, благодійного і соціального спрямування тощо. 4. Контроль за діяльністю органів виконавчої влади».

Громадський контроль, на думку А. Крупника, є інструментом громадської оцінки виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань і невіддільним складником системи публічного управління та незамінним чинником розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [10, с. 13].

Доречною є думка О. Хуснутдінова, яка полягає в тому, що «громадські об'єд-

нання в демократичній системі управління є засобом управлінського впливу та інститутом формування громадянського суспільства. Збільшення їхньої кількості є позитивною тенденцією у процесі формування громадянського суспільства. У державотворчому процесі демократичного суспільства участь у громадському русі є механізмом реалізації прав громадян на участь в управлінні країною, і при цьому вони виконують різноманітні функції: індикатора суспільно-політичних відносин між владою та суспільством; виконання соціальних і політичних замовлень суспільства; артикуляції інтересів різноманітних соціальних груп» [13, с. 376].

Погоджуємося з М. Бондаренко в тому, що «громадянське суспільство – це, насамперед, активна громадськість, яка дискутує з приводу найбільш важливих для неї проблем і критикує уряд, домагаючись того, щоб її думка була врахована під час підготовки та прийняття державних рішень. Громадянське суспільство як сукупність громадських організацій, рухів, асоціацій, профспілок визначається повноцінним учасником та активним суб'єктом усіх процесів у державі. Для цього і необхідне широке й активне залучення громадських структур як альтернативних традиційним політичним інститутам (державним і партійним) до політичного процесу» [2, с. 59–64].

О. Солонтай зазначає, що «ігнорування громадської ініціативи органами державної влади, нехтування принципами публічності і прозорості діяльності органів державної влади є наслідками низької фахової підготовки посадових і службових осіб, а також недоліків у процесі забезпечення громадськості на доступ до інформації [12, с. 55]. Проводячи уточнення місця та особливостей, притаманних громадським об'єднанням у втіленні державної влади (в галузі політики), не маємо необхідності акцентувати, що, коли громадяни реально долучаються до вирішення загальнодержавних проблем, це сприяє тому, що формується ефективна політика держуправління з метою забезпечити права та потреби людей загалом і кожної окремої особи зокрема.

Є. Бородін зазначає, що основна увага в програмах політичних партій приділя-



ється загальним оцінкам ситуації в соціумі та завданням державної політики. Процес створення розділів (або фрагментів) партійних програм досить слабо пов'язаний із розвитком основних складників механізму державної політики в Україні (законодавства, програм, фінансування). Конкретні пропозиції потребують дуже ретельного опрацювання і здебільшого не можуть бути втіленими в життя на сучасному етапі, до того ж після прийняття програм самі партії дуже рідко пропонують проекти нормативно-правових документів для створення механізмів реалізації своїх ідей [3, с. 117].

**Висновки і пропозиції.** Політики і чиновники належать до владних структур, групи інтересів, куди включені ГО, у владні структури не входять. Головна умова участі громадськості – це прозорість влади. Для того щоб влада була прозорою, вона повинна відповідати таким критеріям: відкритості (інформація про діяльність органів влади, про процедури прийняття рішень відкрита і доступна для громадян; засідання, де приймаються рішення, відкриті і доступні для громадян (за винятком випадків, визначених законом); здійснюється періодична звітність влади перед громадянами); зрозумілості (відкрита інформація, відкриті процедури повинні бути зрозумілими і достовірними, відповідно, інформація повинна бути повною і правдивою). Виникає проблема диверсифікації джерел інформації, щоб зрозуміти, наскільки вона правдива.

Прозорість влади – умова, необхідна для громадської участі, але, на жаль, недостатня. Без прозорості громадської участі не буває, проте прозорість влади гарантує лише можливість громадської участі, але ще не гарантує її наявності, необхідно ще, щоб самі громадські організації були в ньому зацікавлені, тобто необхідна мотивація. Мотивація в ГО вкрай слабка, причина полягає в слабкості інститутів громадянського суспільства, відсутності демократичних традицій. Щоб змінити ситуацію, необхідно змінити тип політичної культури, а це – процес важкий і тривалий, і полягає він у розвитку структур громадянського суспільства, залученні громадян до діяльності громадських організацій, що займаються питаннями прозо-

рості влади і сприяння громадській участі [4, с. 45].

Підвищенню мотивації сприяє також і націленість органів влади на рішення публічних проблем. Чим нижчий рівень влади, тим ближче публічні проблеми до потреб населення, в цьому сенсі можна припустити, що ГО найбільш ефективно взаємодіють із муніципалітетами, тому що саме органи місцевого самоврядування покликані задовольняти потреби населення.

Функціонування політичних партій відбувається у межах певної сформованої суспільством атмосфери. Цій атмосфері притаманно стимулювати або гальмувати еволюцію партійних організацій. Визначальним чином впливає на коло цих процесів політичний режим, а саме його тип. Наприклад, тоталітарні режими дозволяють функціонування політичних партій виключно під державним наглядом або це можуть бути підпільні групи. Якщо режим лібералізується, виникає середовище, сприятливе для того, щоб утворилися незалежні від держапарату політичні партії. Чим численнішими будуть такі об'єднання, тим сильнішою буде демократизація суспільства, його динамічність.

Отже, створення громадських об'єднань може передбачати найрізноманітніші цілі, їхнє функціонування відбувається фактично в кожній сфері життєдіяльності суспільства, вони користуються цивілізованими методами, щоб відстоювати свої інтереси, взаємодіючи з державним апаратом. Попри те, що нинішньому українському громадському руху вже двадцять років, громадські об'єднання здебільшого є малопопулярними, без належного авторитету та престижу. Через те, що політична ситуація є мінливою, громадські об'єднання мають змінити форму і методи роботи, що означає використання нових підходів до того, як громадська організація має працювати з політичною партією. На нашу думку, потрібне створення передумов, щоб політичні партії та громадські об'єднання взаємодіяли, забезпечуючи тривалі, відкриті, рівноправні, засновані на партнерських принципах відносини. Отож, основою співпраці повинні бути не домовленості, а вирішення важливої політичної, соціальної

та економічної суспільної проблематики. Щоб провадити ефективну політичну діяльність, громадські об'єднання мають вдаватися до попереднього планування діяльності, займатися реалізацією проєктів заздалегідь до того, як почнеться виборча кампанія. Потрібні партнери і фінансові вливання, необхідно якісно покращувати стратегічне планування. Важливим складником є те, як координуватиметься діяльність у взаємодії з організацією коаліцій і залучатимуть професійні спеціалісти у виборчій кампанії.

Отже, зауважимо, що громадським об'єднанням належить важлива роль у справі забезпечення стабільної демократичної еволюції соціуму. Громадським об'єднанням продовж минулих п'яти років вдалося отримати нові права та форми для того, щоб просувати інтереси у межах державного управління, хоча ще є, що вдосконалювати. До основних форм залучення громадського об'єднання до втілення політичних інтересів можна зарахувати законодавчу ініціативу, консультаційну та експертну допомогу, інформаційну підтримку власних дій і дій владних структур, соціальну підтримку та контроль. У громадських об'єднань є кілька способів, як впливати на політичне життя, а саме: прямою формою впливу є відстоювання інтересів людей і вплив на дії електорату; опосередкований вплив відбувається, коли на основі громадських об'єднань утворюються політична партія або відбувається їх групування в опозиційну структуру для того, щоб захищати інтереси населення. Крім того, говорять і про існування прихованого впливу, чітко вираженого в діяльності, яку провадять таємні об'єднання.

#### Список використаної літератури:

1. Бебик В. Глобальне громадянське суспільство: теорія, методологія, менеджмент. *Політичний менеджмент*. 2006. № 2 (17). С. 140–147.
2. Бондаренко М. Вплив громадськості на прийняття владних рішень у сучасній Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2010. № 4 (31). С. 59–64.
3. Бородін Є. Молодіжна політика в програмах політичних партій: декларації та механізми реалізації. *Грані*. 2009. № 4. С. 115–118.
4. Буханевич А. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю. *Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=133>.
5. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / уклад. : д-р соц. н., проф. Е.А. Афонін, к. і. н., доц. Л.В. Гонюкова, к. н. з держ. упр., доц. Р.В. Войтович. Київ, 2005. 250 с.
6. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин / упоряд. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко. Хмельницький : Вид-во ХУУП. 198 с.
7. Громадські організації у дискурсі демократизації суспільства : монографія / Мін-во освіти і науки, молоді та спорту України, Нац. пед. ун-т імені М.П. Драгоманова ; за наук. ред. В.П. Беха ; редкол. : В.П. Бех (голова), Г.О. Нестеренко (заст. голови) та ін. Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2011. 680 с.
8. Зеленько Г. Політична участь і громадська самоорганізація в Україні: не втратити б шанс. URL: [http://www.democracy.kiev.ua/publication/collection\\_2005/section\\_4/Zelenko.doc](http://www.democracy.kiev.ua/publication/collection_2005/section_4/Zelenko.doc).
9. Конституція України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Крупник А. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. *Громадянське суспільство*. 2008. № 5 (7). С. 13–18.
11. Кудіна О. Зростання впливу громадсько-політичних об'єднань на політичні процеси : витоки феномена. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2009. Вип. 11. С. 111–115.
12. Солонтай О. Практичні механізми співпраці громадськості з місцевою владою. *Економічний часопис XXI*. 2009. № 7–8. С. 55–56.
13. Хуснутдінов О. Про Концепцію державної політики. *Збірник наукових праць УАДУ*. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. № 1. С. 374–380.
14. Ярош Я. Специфіка співпраці політичних партій і громадських організацій у політичних процесах України. URL: <http://politologia-rdgu.rv.ua/images/pan14/165.pdf>.
15. Schneider V. Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Schubert K., Bandelow N. (eds.) *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Muenchen, Wien: R. Oldenbourg Verlag, 2003.

**Rusyniuk M. Features of impact of public associations on public policy**

*This article analyzes the features and characteristics of the impact of public associations on public policy. The features of their legal nature and influence on the development of civil society are determined. Topical issues of activity of public associations in Ukraine and various manifestations of civic activity are considered. It emphasizes the importance of public associations in shaping public policy and developing democratic governance. Public associations quickly and efficiently resolve conflict situations. This is possible with active civic behavior. A public rationale for defining public associations is offered. The main aspects of public associations for public policy are analyzed. The mechanisms of implementation of the associations, the legal basis for them, are considered. The foundation for the development of public associations in Ukraine is proved to be sufficient. The main directions of cooperation between the authorities and the community are identified and the necessary conditions for this. Democratic transformations have been proven to require a consolidated effort by all types of public associations in cooperation with the government, and in particular that public associations play an important role in ensuring a stable democratic evolution of society. The main forms of involvement of public association in the implementation of political interests are identified. Here are some ways in public associations to influence political life and the functioning of political parties. Appropriate criteria for transparency of government have been identified. The issues of declarations and mechanisms of implementation in political party programs are discussed. The role of public associations in the political system, the state and political parties is outlined. Motivation in public associations is described.. The legal basis for creating and operating public associations, political parties and trade unions is provided. Emphasizes the creation of preconditions for the interaction of political parties and public associations, ensuring lasting, open, equal, partnership-based relations. Ways of establishing cooperation between civil society institutions and state authorities are suggested.*

**Key words:** citizenship, civil society, government and community interaction, public policy, democratic governance.

УДК 330.101:338.22DOI  
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.32>

**Д. А. Терещенко**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування  
Харківського національного університету будівництва та архітектури

## СУЧАСНІ НАПРЯМИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ У ФОРМУВАННІ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

*У статті розглянуто зміни, які виникають у період розвитку концепції, що отримала назву «Індустрія 4.0». Детально описано, що інноваційний вплив на економічні системи передбачає пристосування до сучасних потреб і пошуку нових підходів до державної соціально-економічної політики. Наголошено, що в процесі впровадження нових сфер діяльності виникає необхідність формування людського капіталу, що враховує вимоги новітніх технологій.*

*Виділено і проаналізовано, що потреби у фахівцях, адаптованих до вимог, які диктує Четверта промислова революція, зростають, як і зростає необхідність у підготовці зазначених фахівців. Дослідження підтвердило ключову роль сфери освіти у формуванні людського капіталу. Результати свідчать про те, що основні показники України у сфері освіти не дають можливості відтворювати людський капітал відповідно до сучасних технологічних викликів, тому своєчасні заходи з боку держави вимагають впровадження політики, спрямованої на подолання відставання України щодо показників продуктивності праці, ефективності системи освіти та інших показників, які дають змогу реалізовувати концепцію «Індустрія 4.0» завдяки зростанню якості людського капіталу.*

*Доведено, що світова концепція «Індустрія 4.0», яка демонструє сучасні зміни в технологіях, способах відтворення та реальних потребах, які передбачають інновації, демонструє певні особливості підходів до формування людського капіталу. Своєчасна реалізація високотехнологічного шляху розвитку економіки дасть змогу державам досягти суттєвого зростання. З'ясовано значне відставання України щодо можливостей впроваджувати сучасні виробництва та формувати належний рівень людського капіталу. Зроблено висновки, що, маючи значний науково-освітній потенціал, Україна повинна прискорити модернізацію сфери освіти, науки, інновацій через правові, адміністративні, економічні й інші механізми державного управління та зміну підходів до шляхів формування людського капіталу.*

**Ключові слова:** людський капітал, Індустрія 4.0, інновації, механізми державного управління, освіта, формування.

**Постановка проблеми.** Стрімкому розвитку дослідження парадигми, що заснована на зростаючій ролі людського капіталу в сучасному економічному розвитку, не востаннє сприяла провідна концепція під назвою «Індустрія 4.0» (Industry 4.0), яка була оприлюднена у 2011 р. на Ганноверській промисловій виставці. В основі сутності «Індустрія 4.0» лежить теза щодо зміни виробництва на основі автоматизації виробничих процесів та інформаційних технологій індустрією, що використовує Інтернет речей, глобальні промислові мережі, компо-

зитне та об'ємно друкване виробництво, штучний інтелект, віртуальну реальність. Четверта промислова революція і відкриття, що з'являються, стимулюють розроблення нових технологій виробництва та бізнес-моделей, які фундаментально перетворюють глобальні виробничі системи [1]. Хвиля різних інновацій виділяє появу нової техніко-економічної парадигми, і від реакції країни на нові інновації та технології залежатиме їхній економічний стан. Впроваджені інноваційні рішення можуть стати для країн вікном можливостей або, навпаки, подальшого відставання, залишаючись у пастці середнього рівня доходу [2].



Сприйняття сучасних технологічних новацій не може бути віддільним від якнайшвидших змін у підходах щодо формування та використання людського капіталу. Останнє передбачає реалізацію відповідної державної політики щодо розвитку людського капіталу з урахування вимог, які висуває концепція «Індустрія 4.0».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням використання людського капіталу присвячено праці Д. Белла, А. Валеріо, Р. Барро, Дж. Лі, К. Водона, К. Кері, Т. Любива, Є. Головахи та інших. Проте, попри ґрунтовні дослідження в цій сфері, питання державного управління формуванням людського капіталу в умовах стрімких викликів технологічного розвитку є надзвичайно актуальним і потребує окремого наукового дослідження.

**Метою статті** є дослідження сучасних напрямів і тенденцій, які безпосередньо впливають на зміну підходів до формування людського капіталу в умовах четвертої індустріальної революції.

**Виклад основного матеріалу.** Пришвидшення розвитку технологій, потреби в інноваційних перетвореннях вимагає від держави адекватних кроків щодо виникаючих невизначеностей і ризиків, які, насамперед, передбачають зміни щодо трудових ресурсів, потенціалу людини, ролі освіти, творчості та інновацій у підвищенні продуктивності праці внаслідок сучасних технологічних процесів. Соціолог Д. Белл зазначав, що постіндустріальне суспільство вирізняється переходом від виробництва товарів до виробництва послуг, ключовою роллю теоретичного знання, науки та освіти, створення інтелектуальних технологій, проведення досліджень, підвищення якості життя [3]. Виклики, що постали в технологічно розвиненому світі, необхідність для України швидкого зменшення відставання від провідних країн, передбачає структурні реформи у різних галузях економіки та, насамперед, нових підходів до формування людського капіталу як основного джерела інклюзивного зростання.

Відповідно до оцінки національного багатства у 141 країнах світу лише 34% загального національного багатства при-

падає в Україні на людський капітал, країни із нижчим за середній рівень доходів мають показник у 51%, регіон Європи та Центральної Азії (ЕСА) – 62% [4]. Незважаючи на високий рівень освіти, роль людського капіталу як фактора виробництва є недостатньою. У період 1999–2017 рр. (активне формування приватного сектору) середній темп зростання доходу на душу населення становив 3,3% на рік, середній показник країн Співдружності Незалежних Держав становив 5,6%, країн, що не є членами СНД, – 3,6%. Економічні реформи в Україні сьогодні залишаються незавершеними, дохід на душу населення є недостатнім [5]. Погіршує ситуацію зменшення чисельності населення України, зумовлене падінням народжуваності та еміграцією. З 1999 р. населення України зменшилося на 15,0%, а чисельність молоді скоротилася майже на 25,0% [6, с. 7]. Враховуючи зростаючі потреби в освіті, постійну мінливість вимог до знань, розуміння ролі технологій у процесі господарювання виникла нагальна потреба забезпечення сучасних інноваційних навичок людей шляхом освітньої діяльності, що є одним із чинників формування та накопичення людського капіталу. У табл. 1 представлена відповідно до концепції Industry 4.0 сутність нових технологій, що продовжують розвиватися, а отже, потребують підготовки та залучення висококваліфікованих кадрів.

Як бачимо з табл. 1, фахівці із зазначених напрямів в Україні не можуть забезпечити майбутні та нинішні потреби з причин їхньої незначної кількості, а по окремих напрямках необхідно формувати нові програми освітньої та практичної підготовки. Слід зауважити, що в деяких випадках впровадження технологій у виробничих системах призводить до скорочення числа робочих місць із середнім рівнем кваліфікації та зростання числа робочих місць із низьким і високим рівнем кваліфікації, автоматизація загрожує 2–8% сьогоднішніх робочих місць у країнах, що розвиваються [8]. У більшості країн із низьким і середнім рівнем доходу особи, які отримали вищу освіту, значно частіше знаходять роботу, а також отримують значні премії за виконання роботи [9].

Таблиця 1

**Ключові новітні технології [7]**

<b>Технологія</b>	<b>Сутність</b>
Штучний інтелект і робототехніка	Розвиток машин, які здатні замінити людину, вирішення завдань, пов'язаних із мисленням, багатозадачністю та дрібною моторикою
Інтернет речей	Використання мережевих датчиків для віддаленого підключення, відстеження та управління продуктами, системами та мережами
Віртуальні та доповнені реалії	Інтерфейси між людьми та комп'ютерами (середовища занурення, голографічні зчитування та пристрої для змішаної реальності)
Виробництво домішок	Інноваційне виробництво домішок із застосуванням розширеного спектра матеріалів і методів, зокрема 3D-друк органічних тканин
Технологія блокчейн та розподілених записів	Розподілена технологія ведення записів на основі криптографічних систем, які керують, перевіряють і публічно записують дані транзакцій; основа «криптовалют»
Сучасні матеріали та наноматеріали	Створення нових матеріалів і наноструктур для розвитку корисних властивостей матеріалу
Отримання, зберігання та передача енергії	Підвищення ефективності роботи акумуляторів і паливних елементів; поновлювана енергія; розподіл енергії за допомогою інтелектуальних системних мереж; бездротова передача енергії
Нові обчислювальні технології	Нові архітектури обчислювальної техніки (квантові обчислення, біологічні обчислення, нейронна мережа).
Біотехнологія	Інновації в генній інженерії, секвенуванні та терапевтиці, біологічні обчислювальні інтерфейси та синтетична біологія
Нейротехнології	Інновації (нейровізуалізація та біоелектронні інтерфейси), які дають змогу читати, спілкуватися та впливати на мозкову діяльність людини
Космічні технології	Розробки, що дають змогу розширити доступ до космосу та вивчити його (мікросупутники, вдосконалені телескопи, ракети багаторазового використання та двигуни)

Людський капітал має вирішальне значення для перетворення виробничих систем, адже для їхнього розвитку потрібно розвивати співробітників. Поєднання нових технологій виробництва і макротрендів змінює навички, необхідні для виробництва, змінюючи кількість і характер робочих місць у виробничих системах. Сьогодні є потреба наявності обсягу цифрових, технічних, комерційних і управлінських знань, щоб забезпечити використання нових технологій. Необхідно адаптуватися для забезпечення поєднання людського капіталу і динамічної потреби попиту на робочу силу та пропозиції робочої сили в майбутньому. Найближча короткострокова потреба полягає в навчанні і перепідготовці нинішніх фахівців для усунення прогалин у кваліфікації, що виникають у результаті зміни роботи. Програми технічного навчання, навчання на робочому місці та інші підходи можуть допомогти розвинути нові необхідні здібності. У довгостроковій перспективі необхідно розвивати свою виробничу робочу силу, що вимагає нових підходів до технічного і професійного навчання. Важ-

ливим є перегляд навчальних програм і цілей для отримання цифрових навичок і розширення науково-технічного напрямку (наука, технологія, інженерія, математика) [7].

Відповідно до оприлюдненого звіту «Індекс Глобальної конкурентоспроможності» (The Global Competitiveness Report – 2019) Україна посіла 85 місце зі 141 країни світу. З погляду показників, які відображують у дослідженні людський капітал, Україна посідає 44 місце за напрямом – навички [10]. Економічно розвинені країни розуміють величезну потребу інвестувати в сектор освіти та науки. За прогнозами Education International [11], світовий ринок освіти оцінюють у 5 трлн дол. із потенціалом зростання до 6–7 трлн дол. найближчими роками.

Усі країни хочуть залучити кваліфіковану робочу силу для підвищення їхніх інновацій і продуктивності. Державна політика щодо збереження кваліфікованої робочої сили включає сприяння приватному сектору та створенню робочих місць, інвестиції у вищу освіту та збільшення можливостей для жінок в економіці. Ситу-

ацію в Україні погіршує макроекономічна вразливість від поточного тиску на видатки та надзвичайних потреб у фінансуванні погашення державного боргу у 2019–2021 рр. Прогноз зростання залежить від досягнення амбітної програми реформ нового уряду та залучення належного фінансування. Структурні виклики посилюються, враховуючи погіршення демографічних тенденцій (зменшення чисельності населення працездатного віку). Реформи для зміцнення інститутів та управління можуть допомогти протистояти корупції, зміцнити діловий клімат і стимулювати зростання інвестицій у людський капітал і покращення результатів навчання. Поліпшення доступу до надійної та доступної інфраструктури, зміцнення інституційної якості дасть змогу усунути ключові вузькі місця в діяльності [12].

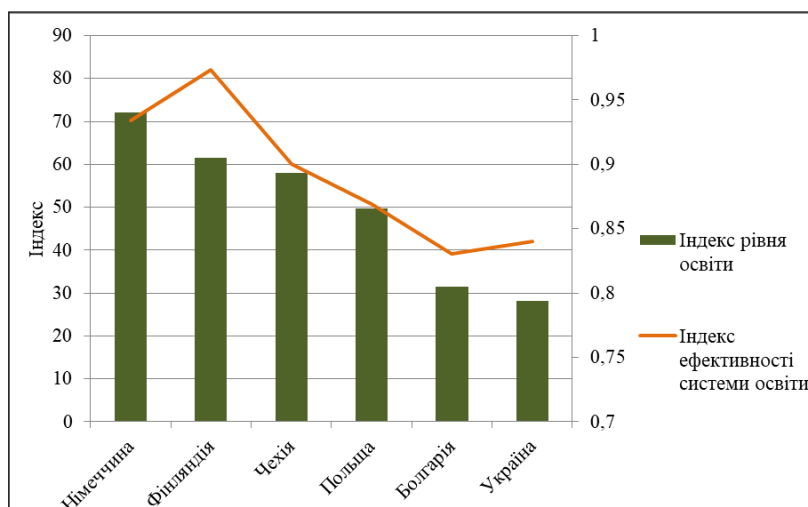
Підвищення інвестицій у людський капітал (в освіту, охорону здоров'я) може допомогти усунути бар'єри для зростання продуктивності праці. Уміння системи освіти адаптуватися до потреб у навичках буде ключовим визначальним фактором продуктивності та розподілу наслідків технологічних змін [13]. Освітню політику та програми навчання можна переробити для адаптації наявних навичок до змін потреб у розвитку та нових технологій, що може сприяти зростанню та перспективам зайнятості [14; 15]. В Україні станом на 2017–2018 навчальний рік рівень охоплення вищою освітою сягнув 82%. Понад 40% населення віком понад 25 років є із вищою та незакінченою вищою освітою, що перевищує середній показник багатьох країн світу та окремих країн ОЕСР [6, с. 8]. Але рівень освіти, а тим більше ефективність в Україні потребує наближення до рівня економічно розвинених країн (рис. 1).

Стрімке розширення системи освіти підвищило освітній рівень населення, але якість і актуальність виявилися не на відповідному рівні. Обмаль інноваційності, ізо-

льованість і корупційні явища створюють дисбаланс навичок і надмірної зосередженості на отриманні дипломів. Незважаючи на високоосвічену робочу силу в Україні, продуктивність праці досягає лише 9% продуктивності праці Європейського Союзу (рис. 2). Це свідчить про невідповідність потенціалу освіти її внеску в економіку [6, с. 14].

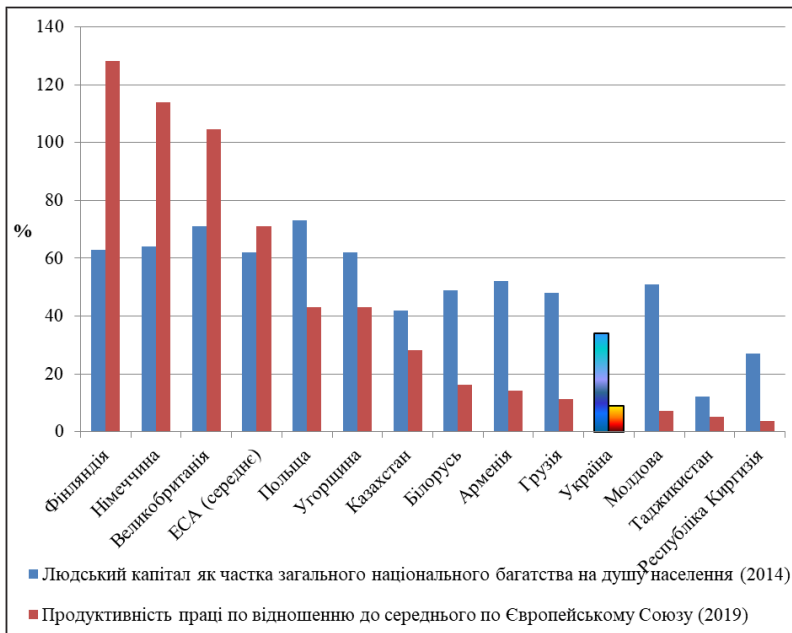
Приєднавшись до Болонського процесу та європейського освітнього простору, Україна змінила структуру своєї вищої освіти та систему оцінювання навчальних результатів. Однак усі законодавчі, фінансові та структурні процеси далекі від завершення. Сфера освіти важлива не лише з погляду суспільного відтворення та розвитку людського капіталу, яка б відповідала потребам економіки, заснованої на знаннях, та сприяла б переходу до постіндустріального суспільства. Освітня система також є ключовим компонентом відтворення соціальної нерівності серед населення. Освіта стала соціальним ресурсом, який важливий не лише як показник культурного рівня людини чи як засіб до певної професії, але і як основний канал соціального відтворення та соціальної мобільності [20, с. 92].

Розпочата реформа освіти – Нова українська школа, перша концепція якої оприлюднена Міністерством освіти і науки в 2016 р., стосується структурних реформ і питань фінансування, передбачає більшу



**Рис. 1. Порівняння показників рівня освіти та ефективності системи освіти за окремими країнами світу**

Джерело: побудовано автором на основі [16; 17]



**Рис. 2. Потенціал окремих країн у сфері людського капіталу**

Джерело: розраховано автором на основі [18; 19]

фінансову автономію шкіл і більш прозорю та справедливу розподілення ресурсів [21, с. 12]. Але, якщо за першим етапом середньої освіти протягом досліджуваного періоду є збільшення кількості учнів, то за іншими рівнями освіти спостерігається поступове чисельне зменшення (табл. 2).

Окремо слід зупинитися на відставанні України щодо впровадження в освітній процес сучасних інформаційно-комунікативних технологій та підвищенні цифрового рівня в освітньому процесі. Цифрові технології можуть принести промисловості понад 320 млрд дол. до 2025 р. [23, с. 24]. Згідно з доповіддю, опублікованою Boston Consulting Group, передбачається, що цифрова економіка лише одного Китаю витратить близько 16 трлн. дол до 2035 р., рівень проникнення становитиме 48%, а загальна зайнятість зростає до 415 млн чол. Якщо у 2035 р. зайнятість в Alibaba матиме ту саму частку цифрової економіки Китаю, що була у 2015 р., платформа створить 112 млн робочих місць. Якщо компанії Alibaba, що розвиваються (хмарні обчислення та цифрові розваги), будуть відігравати важливу роль у майбутньому, до 2035 р. кількість робочих місць зростає до 122 млн [24].

Важливим із погляду державної політики в Україні є продовження реформування освітньої сфери у напрямі наближення до європейських стандартів і потреб національної економіки. Ключовим є реалізація стратегій (Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року, Стратегія розвитку медичної освіти в Україні та інші), залучення допомоги закордонних інституцій (Всесвітній банк), спрямування інвестицій у сфері, які б забезпечували основні напрями формування та відтворення людського капіталу (соціальний захист, екологічні заходи, створення інклюзивних робочих місць). Важливим

є посилення позицій України у світовому рейтингу щодо ефективності системи освіти, підвищення продуктивності праці, покращення показників, пов'язаних із охороною здоров'я.

Незважаючи на відносно високий рівень освітньої та наукової сфери в Україні, ефективність такої діяльності залишається низькою, що говорить про недієву державну політику розвитку та фінансування зазначених сфер, відставання у матеріально-технічному забезпеченні, прогалини у сфері захисту інтелектуальної власності та створення належних умов праці. Доцільним убачається тісне поєднання наукових досліджень із реалізацією високотехнологічних розробок у межах трансферу технологій, створення інноваційних центрів і технопарків, організації на базі високотехнологічних підприємств освітніх закладів і центрів підвищення кваліфікації.

**Висновки і пропозиції.** Отже, світова концепція «Індустрія 4.0», що демонструє сучасні зміни в технологіях, способах відтворення та реальних потребах, які передбачають інновації, демонструє певні особливості підходів до формування людського капіталу. Своєчасна реаліза-



**Розподіл кількості учнів, слухачів і студентів закладів освіти України  
за Міжнародною стандартною класифікацією освіти (МСКО)  
2011, 2014/15–2017/18 н. р., осіб [22]**

<b>Рівні освіти за МСКО</b>	<b>2014/15</b>	<b>2015/16</b>	<b>2016/17</b>	<b>2017/18</b>
Перший етап середньої освіти	1714321	1708172	1743530	1796094
Другий етап середньої освіти	655977	617692	591448	580754
Короткий цикл вищої освіти	452292	427471	408732	398721
Бакалаврат або його еквівалент	890277	855683	800450	774076
Магістратура або її еквівалент	346657	322116	377572	365768
Докторантура або її еквівалент	30031	30308	27755	26432

ція високотехнологічного шляху розвитку економіки дасть змогу державам досягти суттєвого зростання. Потреби у фахівцях, адаптованих до вимог, які диктує Четверта промислова революція, зростають, як і зростає необхідність у підготовці зазначених фахівців. Дослідження доводить значне відставання України щодо можливостей впроваджувати сучасні виробництва та формувати належний рівень людського капіталу. Але, маючи значний науково-освітній потенціал, Україна повинна прискорити модернізацію сфери освіти, науки, інновацій через правові, адміністративні, економічні й інші механізми державного управління та зміну підходів до шляхів формування людського капіталу.

Подальші дослідження з цієї проблеми слід проводити в напрямі пошуку способів її вирішення за підтримки держави шляхом створення сприятливих умов для формування та раціонального використання інтелектуального капіталу, активізації інноваційно-інвестиційної діяльності, впровадження нових технологічних укладів, подолання розриву між наукою і виробництвом тощо.

**Список використаної літератури:**

- Schwab K. The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond, *World Economic Forum*. 2016. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond>.
- Exploring the Middle-Income-Trap, East Asia Pacific Economic Update: Robust Recovery, Rising Risks. Vol. 2. World Bank, 2010. 108 p.
- Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: опыт социального прогнозирования / пер. с англ. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Academia, 2004. 788 с.
- The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future. Washington, DC : World Bank. 2018. 234 p.
- Drivers of Growth in Ukraine. Washington, DC: World Bank, 2019.
- Review of the Education Sector in Ukraine : Moving toward Effectiveness, Equity and Efficiency (RESUME3). Washington, D.C. : World Bank Group, 2019. 177 p.
- Readiness for the Future of Production Report 2018.WEF, 2018. 254 p.
- Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development, World Bank, 2017. URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/competitiveness/publication/trouble-in-the-making-the-future-of-manufacturing-led-development>.
- Shafiq M. N., Toutkoushian R. K., Valerio A. Who Benefits from Higher Education in Low- and Middle-Income Countries? *The Journal of Development Studies*. 2019. № 55 (11). P. 2403–2423.
- The Global Competitiveness Report 2019. WEF, 2019. 648 p.
- Education International. URL: <https://www.ei-ie.org>.
- Europe and Central Asia Economic Update, Fall 2019 : Migration and Brain Drain. Washington, DC : World Bank, 2019. 120 p.
- Barro R., Lee J. Education Matters: Global Schooling Gains from the 19th to the 21st Century. New York : Oxford University Press, 2015. 304 p.
- Hallward-Driemeier M., Nayyar G. Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development. Washington, DC : World Bank, 2018. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27946>.
- Global Economic Prospects: Broad-Based Upturn, but for How Long? January. Washington, DC : World Bank, 2018. 264 p.

- 
16. United Nations Development Programme: Education Index 2018. URL: <http://hdr.undp.org/en/indicators/103706#>.
17. Global Index of Cognitive Skills and Educational Attainment 2016. URL: <http://thelearningcurve.pearson.com>.
18. Labour productivity. URL: <https://ilostat.ilo.org>.
19. Lange G.M., Wodon Q., Carey K. The Changing Wealth of Nations, 2018 : Building a Sustainable Future. Washington, DC: World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29001>.
20. Veira-Ramos A., Liubyva T., Golovakha E. Ukraine in Transformation. Palgrave Macmillan, 2019. 282 p.
21. Herczyński J. Education Finance in Ukraine: Selected Strategic Issues. Kyiv, 2017. 152 p.
22. Вища освіта в Україні у 2018р. Статистична інформація. URL: [https://ukrstat.org/uk/operativ/menu/menu\\_u/osv.htm](https://ukrstat.org/uk/operativ/menu/menu_u/osv.htm).
23. Digital Transformation Initiative Mining and Metals Industry. World Economic Forum. 2017. 36 p.
24. A Study of Employment and Talent in the Digital Economy (Part I). Year 2035: 400 Million Job Opportunities in the Digital Age. BCG, 2017. 26 p.
- 

### **Tereshchenko D. Current trends and developments in human capital formation**

*The changes, that arise during developing of the concept, named "Industry 4.0", are considered in the article. The innovative influence on economical systems involves adapting to current demands and search of new approaches for state socio-economic policy is described in detail. It is emphasized, that in the process of implementing of new business scopes, the need of human capital formation arises, that considers requirements of up-to-date technologies.*

*The demands in specialists, adapted to the requirements that are specified by the Fourth Industrial Revolution, increase, as well as the necessity in training of specified specialists are highlighted and analyzed. The study has confirmed the critical role of educational sector in human capital formation. The results indicate that the main indicators of Ukraine in educational sector do not afford the possibility to reproduce the human capital according to the current technological challenges, therefore the timely actions on the part of the state demand to implement the policy, that is aimed to surmount laggings of Ukraine regarding the indices of workforce productivity, educational system efficiency and other indices, that allow to realize the concept "Industry 4.0" by means of standard increasing of human capital.*

*It is proved that, the global concept "Industry 4.0", which demonstrates the current changes in technologies, methods of reproduction and real needs that imply innovations, demonstrates specific aspects in human capital formation. Timely realization of the high-technology development path of economy will allow countries to achieve the significant growth. The study shows that significant lagging of Ukraine regarding the opportunities to implement modern production and form the proper level of human capital. Conclusions are drawn, that, having significant research and educational potential, Ukraine should speed up modernization of educational, scientific, innovation sectors by means of legal, administrative, economical and other mechanisms of government control and changing of approaches to the methods of human capital formation.*

**Key words:** human capital, Industry 4.0, innovations, government control mechanisms, education, formation.

УДК 342.571-027.543

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.33>

**Н. О. Торхова**

аспірантка кафедри публічного управління та адміністрування  
Чорноморського національного університету імені Петра Могили

## **ПЕРСПЕКТИВНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ЗВ'ЯЗКАМИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В ОРГАНАХ ПРАВОСУДДЯ ДЕЯКИХ КРАЇН ПІВНІЧНОЇ АМЕРИКИ ТА ЄВРОПИ**

*У статті досліджено окремі значущі аспекти управління зв'язками з громадськістю в органах правосуддя деяких країн Північної Америки та Європи (США, Канади, Іспанії, Латвії тощо). Висвітлено низку факторів, які сприяли становленню та популяризації професії фахівця із зв'язків з громадськістю в органах правосуддя у США. У статті акцентовано увагу на розгляді комунікативного досвіду суду провінції Британська Колумбія у Канаді, який є лідером у питанні досягнення відкритості та прозорості та у сфері реалізації інноваційних проєктів.*

*Автор стисло характеризує програми охоплення, використання яких є одним із ключових принципів управління зв'язками з громадськістю в органі публічного управління. Визначає, що переваги програм охоплення полягають у встановленні прямого зв'язку між органом влади і громадськістю та отриманні суспільством на засадах партнерства інформації про діяльність державної інституції. У статті окреслено досвід Іспанії з будови взаємин судів із громадськістю та ЗМІ як такий, що може становити інтерес для українських органів правосуддя в умовах низької довіри населення до судової влади.*

*У роботі наголошено на важливості організації належної професійної підготовки фахівців із забезпечення зв'язків із громадськістю в судах, розробленні комунікаційної політики, створенні спеціальних професійних організацій та впровадженні передових цифрових медійних технологій у діяльність суду для розвитку інтерактивного діалогу з громадянами тощо.*

*Автор, спираючись на досягнення канадської науки, окреслює основні моделі зв'язків судів із громадськістю та ЗМІ й визначає переваги сучасної гібридної моделі, що ґрунтується на спільній діяльності суддів-спікерів і фахівців із розвитку комунікацій у судах, яка передбачає оптимальний розподіл обов'язків. Наголошує на важливості використання переваг соціальних мереж для формування двосторонніх інформаційних зв'язків між судом і громадськістю. У статті визначено перспективи імплементації у діяльність органів правосуддя України зарубіжного досвіду, висвітлено основні етапи в поширенні в Україні практики підготовки посібників для працівників апаратів судів, які забезпечують зв'язки з громадськістю та ЗМІ.*

**Ключові слова:** публічне управління, суд, взаємодія з громадськістю, програма охоплення, інтерактивна комунікація, комунікативна політика, відкритість.

**Постановка проблеми.** Важливим показником функціонування органів публічного управління є доступність, відкритість, прозорість їхньої діяльності, які великою мірою залежать від реалізації управлінської функції зв'язків із громадськістю. Високий ступінь відкритості і прозорості – одна з характерних ознак діяльності зі зв'язків з громадськістю в державних інституціях розвинених країнах світу, яка привертає увагу розумінням потреб гро-

мади й тяжінням до управлінської моделі, в основі якої лежить прагнення сформу-вати партнерські відносини між громадськістю і органом влади. У цьому контексті видається важливим вивчення досвіду успішної організації взаємодії з громадськістю в органах державної влади (зокрема, в судах) у країнах Північної Америки та Європи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Незважаючи на наявність досліджень із питань управління зв'язками з громадськістю, у науковій літературі

епізодично висвітлено зарубіжний досвід забезпечення зв'язків із громадськістю і ЗМІ в органах державної влади та в судах зокрема. Окремі аспекти зв'язків органів правосуддя з громадськістю висвітлювали О. Бажинова, М. Вільгушинський, А. Шаповал та В. Ганга тощо. Уваги науковців і практиків потребує визначення найкращих іноземних практик організації взаємодії з громадськістю в судовій системі та в інших органах державної влади.

**Мета статті** – висвітлити з погляду перспективи імплементації в діяльність органів публічного управління та судів зокрема окремі значущі аспекти управління зв'язками з громадськістю в органах правосуддя США, Канади й деяких країн Європи.

**Виклад основного матеріалу.** Протягом останніх декількох десятиліть США і Канада залишаються одними з найбільш прогресивних країн у сфері організації зв'язків із громадськістю в органах судової влади.

Посада працівника апарату, відповідального за зв'язки з громадськістю та ЗМІ, набула поширення в американських судах від початку 1980-х років, коли було розроблено список ключових компетенцій та обов'язків фахівців із зв'язків з громадськістю в органах правосуддя. Розглядаючи політику судового відділу зв'язків із громадськістю в окрузі Кларк (США), М. Сомермеєр [5, с. 64] визначив завданням фахівця із зв'язків з громадськістю забезпечення судів спеціалізованими знаннями, що можуть сприяти поширенню інформації про заходи; формування зв'язків між керівництвом суду та громадськістю та координацію окремих проєктів, спрямованих на підтримання стратегічної місії суду.

Становленню й популяризації посади фахівця із зв'язків з громадськістю у США сприяли такі фактори.

По-перше, у США діє ССПІО (The Conference of Court Public Information Officers) – єдина професійна організація, що об'єднує фахівців із забезпечення взаємодії з громадськістю судів усіх інстанцій США.

По-друге, у США засновано Національний центр судів і засобів масової інфор-

мації ім. Дональда Рейнолдса. Центр став ключовою організацією з питань розроблення навчальних програм для фахівців із зв'язків з громадськістю у судах, суддів і представників ЗМІ.

По-третє, у США діє федеральна освітня неприбуткова корпорація FCPIO (Florida Court Public Information Officers), яка сприяє професійній підготовці працівників, що відповідають за зв'язки із громадськістю в судах штату Флорида, роботі Комітету вебконтенту й Комітету із соціальних засобів масової інформації (останній розробив для судів модельну комунікативну політику, спрямовану на активність у соціальних мережах).

Одним із найбільш відкритих і прозорих судів у світі (за визначенням юридичного канадського онлайн-журналу «SLAW») є суд провінції Британська Колумбія в Канаді, визнаний лідером із реалізації інноваційних проєктів у сфері правосуддя в Канаді та поза її межами. Таким успіхом суд зобов'язаний низці інновацій, передусім безпрецедентному живому спілкуванню в соціальних мережах, зокрема у мережі Twitter (сторінка @BCProvCourt).

У науковій літературі соціальні мережі Twitter та Facebook називають «цифровою дипломатією», яка зменшує прірву між посадовцями та громадянами і дає змогу створити ефективний майданчик для обговорення суспільно важливих проблем [3, с. 221]. Ілюстрацією до цієї тези може слугувати інтерактивна комунікація голови суду провінції Британська Колумбія в Канаді з громадянами у групі Twitter Town Hall під тематичною міткою #ЗапитайГоловуСуду (#AskChiefJudge), започаткована 2016 року, яка стала першим випадком використання цього ресурсу судом у Канаді, а відтак – поширеною практикою і в Канаді, і в США. Крім того, суд активно проводить навчальні інсценізовані судові процеси, семінари для представників регіональних ЗМІ, активно працює із студентами (чимало суддів дає згоду прочитати цикл лекцій/провести виступи для студентів навчальних закладів і місцевих громадських організацій, а також викладати предмети в межах програм професійної освіти). З метою підвищення рівня відкритості та прозорості суд долуч-



чився до реалізації програми стажування студентів Школи права ім. Алларда Університету Британської Колумбії, в межах якої студенти працюють разом із суддями і допомагають їм у проведенні досліджень із правових питань.

У більшості країн Європи, а також у США та Канаді одним із фундаментальних принципів управління зв'язками з громадськістю є участь судів у житті громади, яка реалізується у програмах охоплення або аустріч-заходах (outreach programs) [1, с. 23]. Науковці не дійшли згоди щодо трактування поняття «програма охоплення», який здебільшого вживають у двох значеннях: активність, спрямована на благодійність; використання організацією переваг комунікації для реалізації своїх цілей [10]. Програми охоплення також визначають як засоби налагодження спілкування між громадськістю та органом судової влади, які не обмежуються лише одностороннім інформаційним зв'язком і тяжіють до інтерактивності [9]. Програми охоплення містять широке коло заходів ознайомчого, інформативного характеру, які встановлюють прямий зв'язок між органом влади і громадськістю та сприяють отриманню суспільством на засадах партнерства інформації про діяльність органу. Прикладом програми охоплення в дії є організація екскурсійних турів для студентів у судах США (цей захід у вигляді екскурсій у межах днів відкритих дверей у судах поволі набуває популярності в Україні).

Популярною в США і Канаді є практика підготовки посібників для фахівців апаратів судів, які забезпечують взаємодію з громадськістю і ЗМІ судів, що регулярно взаємодіють із громадськістю, для ознайомлення з найкращим досвідом комунікацій державного органу з користувачами послуг і надання допомоги відвідувачам суду.

Зокрема, суд провінції Британська Колумбія в Канаді розробив довідник для представників ЗМІ, в якому виклав інформацію про свою діяльність, канадську систему судочинства та засади взаємодії із ЗМІ. Цей довідник був уперше розроблений як інформаційний посібник для учасників Програми правової

освіти студентів Школи журналістики, що діяла в суді провінції. Крім того, у суді як окремі документи діють «Політика суду з питань забезпечення доступу громадян і представників ЗМІ – принципи відкритості», «Політика щодо надання доступу до судових засідань», «Політика щодо видів заборон на публікацію». Більше інформації громадськість може отримати, підписавшись на сайті суду на щотижневий електронний випуск новин суду (eNews) та статей, присвячених різним питанням функціонування системи правосуддя, роботи провінційного суду і його суддів.

Практика підготовки посібників для працівників апаратів судів, які взаємодіють із громадськістю, отримала поширення в Україні нещодавно.

Наприклад, 2008 року вийшов посібник для суддів «Суди у відносинах з журналістами та ЗМІ» (автори – М. Буроменський, О. Сердюк, І. Підкуркова). 2011 року в Донецьку вийшов довідник «Основні засади діяльності пресслужб органів державної влади та місцевого самоврядування: світовий та український досвід». 2015 року Проєкт Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Справедливе правосуддя» випустив навчально-практичний посібник для суддів і керівників апарату судів «Зв'язки з громадськістю в судах». 2016 року з'явився «Практичний посібник для працівників комунікаційних структур в органах влади» (упорядник – З. Казанжи), підготовлений у межах проєкту «Будуємо мости заради реформ і довіри», що його виконує Інститут масової інформації за підтримки Уряду Великої Британії. Того ж року вийшов посібник «Комунікації в органах державної влади», підготовлений на основі «Government Communication Handbook» (Tallinn, Estonia, 2011) у межах проєкту «Реформи державних комунікацій в Україні» за підтримки Посольства США в Україні. У 2017 році вперше було упорядковано «Настільну книгу пресекретаря» (методичні рекомендації пресцентру судової влади України), вийшов збірник документів і статей «Прямі зв'язки судів з громадськістю». У 2019 році було видано посібник «Як налагодити діалог суду та громади» – видання, розроблене за результатами тренінгової навчальної

програми для працівників судів «Комунікативні інструменти в роботі судів: діалог суду та громади», яку впровадила впродовж 2016–2018 років команда ГО «Вектор прав людини» (у межах проекту «Суд людською мовою» у співпраці з Радою судів України, пресслужбою органів суддівського самоврядування в Україні та представництвом Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні).

На думку судді Верховного касаційного суду Сербії Радмили Драгічевич, до судової адміністрації у вищих судах і судових організаціях повинен входити радник із стратегічних комунікацій, оскільки його діяльність сприяє розробленню концепцій і планів, які впливатимуть на суди у всій країні. Радник із стратегічних комунікацій:

- відповідає за моніторинг, керівництво та підтримку стратегічної комунікації судів, надає необхідні керівні настанови, поради та відповіді персоналу суду, керує виконанням стратегічного плану та координує розроблення цілей і стратегій, важливих на національному рівні;

- консультант із стратегічних комунікацій може надати цінну допомогу співробітникам усіх судів у країні, розробляє сценарії комунікації у кризових та інших ситуаціях, визначає необхідний контент на вебсайті суду, створює навчальні матеріали, надає консультації з питань публічних виступів суддів і працівників суду для судів усіх рівнів [6].

З погляду нормотворчої та управлінської діяльності становить інтерес досвід латвійських колег. У Латвії в 2014 році Комітет із питань етики розробив Керівні принципи комунікації, які подав на затвердження до Судової ради (консультативно-дорадчого орган, відповідального за реалізацію судової політики). Затвердивши цей документ, Судова рада поглибила роботу з удосконалення комунікативної діяльності, підготувавши довідник із комунікації для суддів і комунікативну стратегію для судів [7].

З погляду можливостей ефективного управління зв'язками з громадськістю в умовах низької довіри до судів особливий інтерес становить досвід Іспанії, яка, так само як і Україна, наприкінці 1990-х років опинилася в ситуації недовіри суспіль-

ства до правосуддя. Професор політології, права і кримінології Університету Торонто (Канада) П. Соломон, порівнюючи досвід європейських країн у сфері зв'язків органів правосуддя з громадськістю та ЗМІ, зауважив під час першого загальнонаціонального українського форуму «Незалежні суди та вільні ЗМІ: синергія заради майбутнього», що для подолання низького рівня довіри громадян до судової системи в Іспанії найперше було спрямовано зусилля на розбудову взаємин судів із ЗМІ [2]. Для цього в судовій системі Іспанії було вжито низку заходів:

- розроблено нову комунікаційну стратегію;

- 2001 року введено у штатні розписи судів посади фахівців із питань комунікації – радників із широким колом функцій та обов'язків (від висвітлення розгляду резонансних справ до організації просвітницьких заходів і ведення сторінок у соціальних мережах тощо); на посадах радників почали працювати колишні журналісти з певним уявленням про діяльність судової системи – 17 з них мали досвід роботи у вищих судах регіонів і 3 – у центральних органах судової влади;

- 2004 року у Вищій раді юстиції Іспанії розроблено керівний документ – Протокол комунікацій для координації роботи радників, в якому акцентовано питання висвітлення судових процесів у кримінальних справах;

- 2004 року Конституційний суд хвалив рішення про надання широких прав використання знімальної апаратури у приміщеннях суду;

- забезпечено дотримання презумпції відкритого доступу (за винятком тих випадків, коли голова суду приймає інше рішення щодо доступу громадськості і ЗМІ до слухань у якійсь конкретній справі).

- спрямовано зусилля на активний розвиток контактів суддів (найперше суддів-речників) із масмедіа;

- забезпечено проходження працівниками судів, які працюють із громадськістю та ЗМІ, короткострокових кількадесятих курсів для ознайомлення із судовою системою Іспанії і навичками комунікації;

- організовано проведення інформаційно-просвітницьких заходів у судах,

зокрема семінарів для журналістів, спеціальних програм для юнацтва, екскурсій учнів старшої школи до судів тощо [4].

П. Соломон [4] визначив три основні моделі зв'язків судів із громадськістю та ЗМІ, якими є такі:

– європейська модель (у процесі комунікації суд найчастіше представляли голова суду та судді-спікери), яка існувала до кінця 1990-х років;

– американська модель (особою, відповідальною за інформування громадськості та ЗМІ, є працівник апарату суду);

– сучасна гібридна модель, яка поєднала в собі європейський та американський підходи: комунікативну діяльність суду розвивають один або кілька суддів-спікерів і консультант (радник), відповідальний за зв'язки з громадськістю, розподіляючи між собою обов'язки (така модель діє протягом останніх двох десятиліть у Нідерландах).

Порівняно з європейською та американською, гібридна модель має очевидні переваги: спільна діяльність суддів-спікерів і фахівців із розвитку комунікацій в апаратах судів здатна забезпечити продукування значно більшої кількості ефективних рішень та ініціатив.

**Висновки і перспективи.** В основі передового зарубіжного досвіду управління зв'язками з громадськістю в органах правосуддя лежить намагання наблизити орган судової влади до громадськості шляхом розвитку партнерських відносин (через програми охоплення, електронні соціальні медіа та інше). Цей механізм має відповідне нормативне підґрунтя у вигляді актів, що регулюють інформаційну та комунікаційну діяльність. Наявність добре розробленої комунікаційної політики, яка враховує потреби часу й сприяє використанню інноваційних підходів у комунікації, навчанню відповідних фахівців у суді, є запорукою формування відносин із громадськістю у напрямі партнерства, що може позитивно вплинути на підвищення довіри громадян до суду, посилити авторитет судової влади.

Перспективи імплементації у діяльність органів правосуддя України зарубіжного досвіду управління сферою зв'язків із громадськістю та ЗМІ полягають, по-перше

в удосконаленні нормативних передумов і навчально-методичного забезпечення фахівців апаратів судів, які відповідають за вказаний напрям роботи. По-друге, для ефективної реалізації зовнішньої комунікаційної політики суду особливе значення має подальший розвиток інтерактивної комунікації для обговорення суспільно важливих проблем – з використанням новітніх цифрових медійних технологій.

### Список використаної літератури:

1. Агафонова Н. Світовий досвід управління зв'язками з громадськістю в органах правосуддя й перспективи його імплементації в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. № 5. С. 20–26.
2. Магнушевська К. Комунікація без фальшивих нот. *Закон і бізнес*. № 21 (1319). 27.05–02.06.2017 URL: [https://zib.com.ua/ua/print/128881-komu\\_mae\\_podobatisya\\_suddya-spiker\\_ta\\_chomu\\_reputaciya\\_sudu\\_html](https://zib.com.ua/ua/print/128881-komu_mae_podobatisya_suddya-spiker_ta_chomu_reputaciya_sudu_html) (дата звернення: 17.08.2019).
3. Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / за наук. ред. д. держ. упр. Р.В. Войтович та П.В. Ворони. Київ, 2018. 475 с.
4. Соломон П. Порівняльний досвід в провадженні судових комунікацій. URL: <http://unba.odessa.ua/wp-content/uploads/2016/04/8.pdf> (дата звернення: 17.08.2019).
5. Сомермеєр М. Переваги цілеспрямованої комунікації судів з громадськістю. *Зв'язки з громадськістю в судах* : навч.-практ. посіб. викладача / Д. Вон та ін. Київ, 2016. С. 58–64.
6. Dragičević Dičić R. The Authority of the Judiciary Communication Strategie: Speech at a Seminar "Opening of the Judicial Year" in the European Court of Human Rights. January 26, 2018. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Speech\\_20180126\\_Dragicevic-Dicic\\_JY\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20180126_Dragicevic-Dicic_JY_ENG.pdf) (дата звернення: 17.08.2019).
7. Mita D. La stratégie de communication judiciaire en Lettonie. European Court of Human Rights, 2018. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Speech\\_20180126\\_Mita\\_JY\\_FRA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20180126_Mita_JY_FRA.pdf) (дата звернення: 17.08.2019).
8. Outreach Strategies in International and Hybrid Courts. Report of the ICTJ-ECCC Workshop, Phnom Penh, March 3-5, 2010, 19 p. URL: <https://www.ictj.org>

- org/sites/default/files/ICTJ-Outreach-ECCCWorkshop-Report-2010-English.pdf (дата звернення: 17.08.2019).
9. Reinkensmeyer M., Murray J. Court-Community Connections: Strategies for Effective Collaboration. URL: <https://www.ncsc.org/sitecore/content/microsites/future-trends-2012/home/Courts-and-the-Community/3-8-Strategies-for-Effective-Collaboration.aspx> (дата звернення: 17.08.2019).
10. Werby C., Werby O. Practical Strategies for ICC Outreach. URL: <http://iccforum.com/outreach#Werby> (дата звернення: 17.08.2019).

### **Torkhova N. Prospective aspects of public relations management in the courts of some countries in North America and Europe**

*This article explores some of the important aspects of public relations management in the courts of some countries in North America and Europe (USA, Canada, Spain, Latvia, etc.). A number of factors have been highlighted that have contributed to the emergence and promotion of the profession of public relations practitioner in the US justice sector. The article focuses on examining the communicative experience of the Provincial Court of British Columbia in Canada, which is the leader in achieving openness, transparency and implementing innovative projects.*

*The author briefly describes the outreach programs, the use of which is one of the key principles of public relations management in the public administration. The author determines that the benefits of outreach programs are to establish a direct link between the government and the public and to provide the public with partnerships and information on the activities of a public institution. The article outlines Spain's experience in building public-media relations with courts as one that may be of interest to the Ukrainian judiciary in the face of low public confidence in the judiciary.*

*The work emphasizes the importance of proper professional training of court communication specialists, development of communication policy, creation of professional organizations and implementation of advanced digital media technologies in court activities for the development of interactive dialogue with citizens, etc.*

*Based on the achievements of Canadian science, the author outlines the basic models of court relations with the public and the media, and identifies the benefits of a modern hybrid model, based on the joint activity of judges and court communication specialists, which provides for optimal distribution of responsibilities. The author emphasizes the importance of taking advantage of social networks to form two-way information links between the court and the public. The article outlines prospects for implementation of foreign experience in the activity of Ukrainian justice bodies, outlines the main steps in the dissemination in Ukraine of the practice of training manuals for court staff, providing communications with the public and the media.*

**Key words:** *public administration, court, public relations, outreach program, interactive communication, communicative policy, openness.*



УДК 351:378.21

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.34>

**І. М. Хмиров**

кандидат психологічних наук, доцент,  
докторант навчально-науково-виробничого центру  
Національного університету цивільного захисту України

## **РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕЛЕКТРОННИМ НАВЧАННЯМ У СУЧАСНИХ УМОВАХ**

*У статті досліджено роль і значення державного управління електронним навчанням у сучасних умовах. Зокрема, систематизовано дефініції поняття e-learning та визначено його характерні риси. Зазначено, що e-learning – це будь-які освітні дії для цільової групи, які включають у себе використання інформаційно-комп'ютерних технологій, високий рівень інтерактивності та підтримку з боку людей. Обґрунтовано, що e-learning може бути представлено як широкий спектр – починаючи від дистанційної освіти з використанням Інтернет, за якої студент не спілкується безпосередньо з т'ютором та іншими студентами, до навчання, що проводиться в класних кімнатах вчителем із використанням комп'ютерних програм для виконання завдань. Акцентовано увагу на тому, що e-learning стає точнішим, якщо він набуває сенсу об'єднаної мережею спільноти, учасники якої навчаються для обміну знаннями і досвідом, на відміну від строго утилітарного перегляду інформації на екрані. Показано різницю системи e-learning та web-публікації. Підкреслено, що різноманітність легко доступних web-інструментів, можливість компонування навчальної програми на власній домашній сторінці, адресація студентів до відкритих електронних журналів або web-сайтів і прийом завдань електронною поштою не є достатніми умовами наявності e-learning середовища.. Виокремлено напрями сприяння розвитку e-learning для потенційних споживачів. Показано, що серед цих напрямів виділяються спеціалізовані сайти та незалежні огляди програм від колишніх студентів. Виділено особливості розроблення систем забезпечення якості для електронного навчання. Підкреслено, що розроблення систем забезпечення якості для електронного навчання поки найбільш часто формулюється і регулюється на регіональному чи національному рівні та останнім часом зумовлена міжнародним розвитком. Обґрунтовано можливі недоліки e-learning. Підкреслено, що недоліки e-learning є результатом спроб відтворити аудиторну атмосферу замість максимізації нових конфігурацій знань і суспільних формацій, можливих в інтерактивному e-learning середовищі.*

**Ключові слова:** e-learning, державне управління, дистанційне навчання, інформаційно-комп'ютерні технології, електронні засоби поширення інформації, система забезпечення якості, онлайн-навчання.

**Постановка проблеми.** Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій вносить значні зміни в організацію і функціонування суспільства. У зв'язку з усіма змінами, які вплинули на спосіб життя і роботи, не дивно, що навчання теж не уникнуло змін. Водночас дистанційне навчання не нове явище, в межах таких проектів, як Відкритий університет в Англії, можливості інформаційно-комп'ютерних технологій згенерували нові підходи до організації для вдосконалення та прискорення процесів дистанційної освіти.

У результаті з'явилося те, що було названо e-learning.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням розроблення систем електронного навчання присвячено праці численних науковців і практиків, зокрема таких, як: М. Ален [1], А. Півень [2], Є. Смирнова-Трибульська [3], М. Чошанов [3] та інші. Слід при цьому підкреслити, що в багатьох наукових напрацюваннях присутнє порівняння електронного навчання з дистанційним. Однак відсутня уніфікована система електронного навчання, цілком адаптована до сучасних умов на державному рівні, з урахуванням

поточних потреб забезпечення якісного навчання.

**Метою статті** є дослідження ролі та значення державного управління електронним навчанням у сучасних умовах.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- систематизувати дефініції поняття e-learning та визначити його характерні риси;

- виокремити напрями сприяння розвитку e-learning для потенційних споживачів;

- виділити особливості розроблення систем забезпечення якості для електронного навчання;

- обґрунтувати можливі недоліки e-learning.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Англійська рада з якості відкритого та дистанційного навчання описує e-learning як «ефективний освітній процес, заснований на комбінуванні контенту, що поставляється електронним чином, з підтримкою й послугами навчання».

E-learning може бути представлено як широкий спектр – починаючи від дистанційної освіти з використанням Інтернет, за якої студент не спілкується безпосередньо з тьютором та іншими студентами, до навчання, що проводиться в класних кімнатах вчителем із використанням комп'ютерних програм для виконання завдань [1–3].

Згідно з визначенням австралійської консалтингової компанії, e-learning – це доставка навчання, викладання або освітня програма за допомогою електронних засобів. E-learning включає використання комп'ютера або електронних пристроїв (наприклад, мобільного телефона) для того, щоб забезпечити процес викладання і доставку навчального матеріалу [2; 4].

E-learning – це метод, який робить освітній контент доступним на електронних засобах поширення. Зокрема, онлайн-навчання – це форма e-learning, яка характерна тим, що при цьому використовуються web-технології. Онлайн-контент та програмні модулі можуть бути доступні за допомогою комп'ютера в мережі Інтра-нет, Екстранет або Інтернет, що являє собою більш досконалу форму e-learning,

ніж використання фізичних носіїв. Онлайн-навчання є високо потенційним у плані взаємодій та інтерактивності [3; 4].

Агентство забезпечення якості вищої освіти у Великій Британії у своїх документах розповідає, що термін e-learning використовується для визначення навчання, заснованого на інформаційно-комп'ютерних технологіях [1; 2].

По одному з визначень e-learning розуміється як середовище, яке інтегрує співробітництво, комунікації, спілкування й організовує контент для певних груп і окремих учнів для виконання освітніх цілей і завдань. Можливість студентів зануритися в асинхронні інтерактивні освітні процеси подається як характерна риса цієї технології [1; 3].

Фактори, притаманні всім наявним визначенням e-learning:

- e-learning включає в себе інформаційно-комунікаційні технології;

- e-learning використовується як частина процесу розвитку (навчання) [2; 4].

E-learning може включати в себе більшу кількість інструментів порівняно з онлайн-навчанням, оскільки поняття «онлайн» включає в себе використання Інтернету або Інтрамережі.

Дистанційне навчання стало базою для розвитку e-learning. E-learning може надаватися на вимогу незалежно від часу і місця як результат можливості асинхронного навчання.

Деякі автори припускають, що з переходом на бездротові технології термін e-learning просто є поняттям навчання з використанням комп'ютера або мережних програм і ресурсів. Термін стає точнішим, якщо він набуває сенсу об'єднаної мережею спільноти, учасники якої навчаються для обміну знаннями і досвідом, на відміну від строго утилітарного перегляду інформації на екрані. Ця особливість відрізняє системи e-learning від web-публікації. Різноманітність легко доступних web-інструментів, можливість компонування навчальної програми на власній домашній сторінці, адресація студентів до відкритих електронних журналів або web-сайтів і прийом завдань електронною поштою не є достатніми умовами

наявності e-learning середовища. Коли ці освітні ресурси працюють разом із системами управління курсу, e-learning середовище починає набувати форми. Хоча поки студенти і викладачі не будуть залучені в цей процес, все це залишиться лише оболонкою [1–3].

Можна вважати, що e-learning – це будь-які освітні дії для цільової групи, які включають у себе використання інформаційно-комп'ютерних технологій, високий рівень інтерактивності та підтримку з боку людей.

Перші дослідження в e-learning, що мали місце в 1990-х роках, часто були невдалими. Основний акцент був зроблений на технологічні аспекти з очікуваннями, що e-learning знизить витрати на навчання і витіснить навчання з безпосереднім спілкуванням. Однак результати були далеко не вражаючі, оскільки студенти були ізольовані від педагогіки, що було звичайною помилкою в застосуванні e-learning по всьому світу. Слід визнати, що потенціал електронних способів викладання не повністю усвідомлюється під час проведення e-learning програм і курсів. Є припущення, що недоліки e-learning є результатом спроб відтворити аудиторну атмосферу замість максимізації нових конфігурацій знань і суспільних формацій, можливих в інтерактивному e-learning середовищі [1; 2].

З різноманітністю провайдерів, можливостей і небезпек сектору дистанційної освіти не дивує, що електронне навчання викликає недовіру студентів, установ, громадських організацій і ставить складні завдання перед державними регулюючими й акредитуючими органами. У ситуації, що склалася, на навчальні організації покладається обов'язок демонструвати якість послуг таким способом, щоб воно було очевидним для:

- потенційних студентів і їхніх працевлагодівців;
- професорсько-викладацького складу;
- адміністративного персоналу;
- регулюючих органів;
- інших зацікавлених сторін.

Усілякі, навіть вдалі, ініціативи визначити стандарти якості та найкращі методи для e-learning зробили трохи для зниження

скептицизму представників суспільства. Слід враховувати і підкреслити, що такий скепсис є потужним каталізатором робіт у світі щодо розвитку і вдосконалення підходів щодо підвищення та оцінки якості в e-learning.

Розроблення систем забезпечення якості для електронного навчання поки найбільш часто формулюється і регулюється на регіональному чи національному рівні та останнім часом зумовлене міжнародним розвитком. Глобальна доступність Інтернету і недолік регулювання міжнародної комерційної діяльності сприяють появі недобросовісних операторів. Одним із рішень було сприяння розвитку e-learning для потенційних споживачів за допомогою:

- спеціалізованих сайтів;
- незалежних оглядів програм від колишніх студентів подібно до оглядів на Amazon.com [3; 4].

У цій ситуації дозволити ринку вільно регулювати електронне навчання було б неправильно, оскільки очевидно, що в такому разі всі ризики щодо споживання послуг e-learning лягають тільки на споживача. Зокрема, першим кроком держав став розвиток систем забезпечення якості й акредитації, запропонованих Болонською Декларацією. Однак забезпечення якісного електронного навчання на державному рівні все ще потребує подальшого вдосконалення.

**Висновки і пропозиції.** Як результат проведеного дослідження нижче наведено основні висновки роботи:

1. Систематизовано дефініції поняття e-learning та визначено його характерні риси. Зазначено, що e-learning – це будь-які освітні дії для цільової групи, які включають у себе використання інформаційно-комп'ютерних технологій, високий рівень інтерактивності та підтримку з боку людей. Обґрунтовано, що e-learning може бути представлено як широкий спектр – починаючи від дистанційної освіти з використанням Інтернет, за якої студент не спілкується безпосередньо з тьютором та іншими студентами, до навчання, що проводиться в класних кімнатах вчителем із використанням комп'ютерних програм для виконання завдань.

2. Виокремлено напрями сприяння розвитку e-learning для потенційних споживачів. Показано, що серед цих напрямів виділяються спеціалізовані сайти та незалежні огляди програм від колишніх студентів.

3. Виділено особливості розроблення систем забезпечення якості для електронного навчання. Підкреслено, що розроблення систем забезпечення якості для електронного навчання поки найбільш часто формулюється і регулюється на регіональному чи національному рівні та останнім часом збутовлене міжнародним розвитком.

4. Обґрунтовано можливі недоліки e-learning. Підкреслено, що недоліки e-learning є результатом спроб відтворити

аудиторну атмосферу замість максимізації нових конфігурацій знань і суспільних формацій, можливих в інтерактивному e-learning середовищі.

#### **Список використаної літератури:**

1. Аллен М. E-learning. Как сделать электронное обучение понятным, качественным и доступным. Москва, 2016. 275 с.
2. Пивень А. Иностраный опыт использования дистанционного образования в Интернет. Сумы, 2004. 38 с.
3. Смирнова-Трибульска Є. Дистанційне навчання з використанням системи MOODLE. Херсон, 2007. 492 с.
4. Чошанов М. Гибкая технология проблемно-модульного обучения. Москва, 2012. 158 с.

#### **Khmyrov I. The role and importance of public administration of e-learning in modern conditions**

*The article explores the role and importance of public administration of e-learning in modern conditions. In particular, the definitions of e-learning are systematized and its key features are defined. It is noted that e-learning is any educational action for the target group, which includes the use of information and computer technologies, high level of interactivity and support from people. It is justified that e-learning can be presented as a broad spectrum, ranging from distance education using the Internet, in which the student does not communicate directly with the tutor and other students, to learning that is conducted in classrooms by a teacher using computer programs to perform tasks. It is emphasized that e-learning becomes more accurate if it acquires the meaning of a united community network, whose participants learn to share knowledge and experience as opposed to strictly utilitarian viewing of information on the screen. The differences between e-learning and web publishing are shown. It is emphasized that variety of easily accessible web tools, ability to build a curriculum on the own home page, addressing students to open electronic journals or websites and accepting tasks via e-mail are not sufficient conditions for having an e-learning environment. It is underlined that e-learning is any educational action for the target group, which includes the use of information and computer technologies, high level of interactivity and support from people. The areas of promotion of e-learning development for potential consumers are identified. The specialized sites and independent reviews of programs from former students are shown to be allocated among these areas. The features of development of quality assurance systems for e-learning are highlighted. It is emphasized that development of systems of quality assurance for electronic training is still most often formulated and regulated at the regional or national level and recently is caused by international development. The possible shortcomings of e-learning are justified. It is emphasized that the disadvantages of e-learning are the result of attempts to reproduce the auditing atmosphere instead of maximizing new knowledge configurations and social possible formations in an interactive e-learning environment.*

**Key words:** e-learning, public administration, distance learning, information and computer technologies, electronic means of information dissemination, quality assurance system, online-learning.



---

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

УДК 354.1/314.1

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.35>

**Г. М. Буканов**

кандидат політичних наук, доцент,  
докторант кафедри менеджменту та управління проектами  
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

### ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

*У статті розкрито особливості електронного урядування як інструмента реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. Визначено, що державна екологічна політика – це комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян. Обґрунтовано, що в контексті децентралізації державного управління посилюється роль місцевого самоврядування в управлінні екологічною сферою, а отже, і формування регіональної екологічної політики.*

*Виокремлено основні інструменти реалізації екологічної політики, серед яких основними є такі: контроль за забрудненням, правове регулювання на основі європейських стандартів, міжсекторне соціальне партнерство, стратегічна екологічна оцінка, екологічне управління на основі екоменеджменту, фінансово-економічні інструменти, екологічний моніторинг, електронне екологічне урядування.*

*Подано визначення електронного екологічного урядування як форми організації публічного управління в сфері реалізації екологічної політики через застосування інформаційно-комунікаційних технологій в аспекті взаємодії держави, бізнесу і громадян у вирішенні екологічних проблем, що включає інформаційний та інтерактивний аспекти.*

*Розкрито інформаційний аспект системи електронного екологічного урядування, який пов'язаний із створенням інформаційних вебресурсів щодо реалізації екологічної політики на території певного регіонального утворення: інформування про законодавчі, нормативно-правові засади реалізації екологічної політики, звітування щодо екологічного моніторингу в умовах певного регіону із залученням результатів досліджень державних агенцій, наукових закладів і незалежних громадських організацій у сфері захисту навколишнього середовища, інформування про реалізацію економічних проєктів на території регіону, що включає стратегічну екологічну оцінку. Проаналізовано можливості інтерактивного (зворотного) аспекту системи електронного екологічного урядування, що пов'язаний із взаємодією (на основі застосування інформаційно-комунікаційних технологій) між державними і регіональними органами управління в сфері екології, громадськими екологічними організаціями, екологічними службами великих підприємств регіону і громадянами: електронні запити і звернення зацікавлених сторін, електронні опитування щодо екологічних проблем регіону і реалізації державної екологічної політики, електронні петиції і електронні референдуми щодо підвищення ефективності регіонального управління екологічною безпекою.*

**Ключові слова:** електронне урядування, екологічна політика, регіональна екологічна політика, екологічний моніторинг, стратегічна екологічна оцінка, соціальне партнерство.

**Постановка проблеми.** В контексті становлення України як соціальної держави, реформування системи державного управління важливою проблемою постає сталий розвиток регіонів, який неможливий без урахування екологічно-безпекового складника. Тому актуальним є питання розроблення ефективних механізмів та інструментів реалізації державної екологічної політики, серед яких електронне екологічне урядування посідає провідне місце.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам становлення та дослідження реалізації екологічної політики в Україні, визначення ролі держави в забезпеченні необхідного рівня екологічної безпеки присвячено роботи відомих науковців і фахівців, таких як: В. Андронов, Г. Білявський, В. Бугас, Б. Буркинський, О. Веклич, Д. Ветвицький, І. Драган, О. Заржицький, В. Кравців, О. Кучеренко, О. Лазор, С. Лісовський, Н. Малиш, Г. Марушевський, Л. Мельник, О. Мордвінов, О. Мягченко, В. Потапенко, Ю. Саталкін, Л. Стасюк, О. Труш, Є. Хлобистов, Н. Хумарова, М. Шапочка, В. Шевчук, Л. Якушенко, Л. Яценко та інші.

Теоретичні проблеми і напрями розвитку електронного урядування в Україні привертають увагу вітчизняних науковців, а саме таких як: М. Рощук, І. Поліщук, Ю. Солодко, О. Волох, О. Голубицький, М. Демкова, З. Павлишин, І. Кульчій, К. Кислюк, М. Ватковська, В. Коновал, С. Гнатюк, М. Швець та інші. Перспективи поширення е-послуг в Україні вивчають такі вітчизняні вчені, як Н. Діденко, В. Полярна, В. Рябець, І. Тищенко, Н. Васильєва, Л. Требик, М. Любецька та інші, в працях яких висвітлюються правові, економічні, технологічні і соціокультурні аспекти запровадження системи надання електронних послуг, але напрями впровадження електронного урядування в сфері екологічної політики майже не досліджені.

**Мета статті** – визначення особливостей електронного урядування як інструмента реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні.

**Виклад основного матеріалу.** В сучасній теорії і практиці державного

управління є багато наукових дефініцій поняття «екологічна політика». Зупинимося лише на деяких. О. Калашник визначає екологічну політику як організаційну та регулятивно-контрольну діяльність суспільства і держави, спрямовану на охорону, невиснажливе використання та відтворення природних ресурсів, оздоровлення довкілля, ефективне поєднання функцій природокористування та охорони природи, забезпечення норм екологічної безпеки [6]. З іншого боку, Ю. Боковикова і Н. Коваль вважають, що державна екологічна політика – це, насамперед, «система законодавчо визначених цілей та заходів органів державної влади на всіх рівнях та в усіх сферах суспільного життя щодо забезпечення раціонального екологічно безпечного господарювання, високоєфективного збалансованого природокористування, створення сприятливих умов для забезпечення здоров'я людини, збереження й відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу країни» [2, с. 7]. На думку Д. Ветвицького, екологічну політику можна представити як систему цілей і дій органів державної влади та управління, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки держави і задоволення екологічних потреб населення [3]. При цьому з урахуванням світового досвіду здійснення державної екологічної політики автор робить висновок, що державна екологічна політика – це комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян, який має два виміри, зокрема нормативний і регуляційний.

У контексті децентралізації державного управління посилюється роль місцевого самоврядування в управлінні екологічною сферою, а отже – і формування регіональної екологічної політики. Як зазначають М. Андрієнко і В. Шако, «регіональна екологічна політика держави є органічним складником національної екологічної політики. Від вирішення регіональних екологічних проблем значною мірою залежить соціально-економічна стабільність

в Україні. В умовах децентралізації управління та підвищення ролі соціально-економічного розвитку регіонів особливої актуальності набуває управління охороною довкілля, раціональне використання природних ресурсів і безпека життєдіяльності людини. Державна екологічна політика на регіональному рівні здійснюється за допомогою механізмів, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів, які спираються переважно на регулятивне екологічне національне й міжнародне законодавство, стандарти і норми» [1, с. 51]. Слід зазначити, що реалізація екологічної політики на регіональному рівні залежить від специфіки регіону (території), наявності природних ресурсів, суб'єктів господарювання (підприємства промисловості), ефективності діяльності регіональних органів державного управління, розвиненості громадянського суспільства (рівень активності громадських екоорганізацій локального і загальнонаціонального рівня), ступеня екологічної свідомості і системи екологічної освіти, що є вираженням такого інструмента, як екологічна комунікація. Головною метою державної екологічної політики на регіональному рівні в довгостроковій перспективі є підвищення якості життя населення регіону завдяки поліпшенню екологічних параметрів системи життєзабезпечення, впровадження нових наукоємних, ресурсозберігаючих екологічно чистих технологій, формування стабільного екологічно-безпечного господарсько-виробничого комплексу, створення екологічно-безпечних умов проживання людей.

В українському законодавстві державна екологічна політика визначається як «система специфічних політичних, економічних, юридичних та інших заходів, що вживаються державою для управління екологічною ситуацією, забезпечення раціонального використання природних ресурсів на території України та забезпечення гармонійного, динамічно збалансованого розвитку економіки, суспільства, природи» [8, с. 12], а в прийнятому Законі України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року» метою екологічної політики є досягнення задовільного стану

навколишнього середовища шляхом упровадження екосистемного підходу у всі напрями соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на безпечне навколишнє середовище, впровадження збалансованого природокористування, збереження і відтворення природних екосистем [5].

Реалізація основних засад державної екологічної політики передбачає застосування таких інструментів: 1) інформування та комунікація – сприятимуть підвищенню рівня обізнаності громадськості про діяльність органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища; 2) стратегічна екологічна оцінка та оцінка впливу на довкілля; 3) системи екологічного управління, екологічний аудит, екологічна сертифікація та маркування продукції; 4) екологічний облік; 5) технічне регулювання та облік у сфері охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення екологічної безпеки; 6) законодавство України у сфері охорони навколишнього природного середовища, яке адаптоване до законодавства Європейського Союзу; 7) освіта в інтересах збалансованого (сталого) розвитку; 8) економічні та фінансові механізми; 9) комплексний моніторинг стану навколишнього природного середовища і нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; 10) міжнародне співробітництво у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки [5].

Зважаючи на цей документ, визначено основні інструменти реалізації екологічної політики, серед яких основними є такі: контроль за забрудненням, правове регулювання на основі європейських стандартів, міжсекторне соціальне партнерство, стратегічна екологічна оцінка, екологічне управління на основі екоменеджменту, фінансово-економічні інструменти, екологічний моніторинг, електронне екологічне урядування. На нашу думку, саме концепція екологічного урядування у сфері реалізації екологічної політики (особливо на

регіональному рівні) відповідає сучасним трендам у державному управлінні, сприяючи доступності і прозорості у взаємодії держави, бізнесу і громадськості у вирішенні екологічних проблем.

Наприклад, згідно з Концепцією розвитку електронного урядування в Україні надано таке визначення: «Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян» [9].

Н. Драгомирецька зазначає: «Електронне урядування – це поєднання електронного уряду з електронною демократією, зокрема застосування інформаційно-комунікаційних технологій для прискорення демократичних процесів» [4]. На думку Ю. Соломко, е-урядування передбачає спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує роботу в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування особи з органами влади, тобто будь-яка особа через інформаційно-комунікаційні технології може звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування для адміністративних послуг (електронних послуг) та будь-якої іншої інформації (зареєструвати юридичну особу, декларацію, отримати дозвіл, довідку, свідоцтво тощо). Це дасть змогу суб'єктам звернення витратити якнайменше часу на отримання адміністративних послуг, не стояти в чергах, та інших ресурсів, а це, своєю чергою, сприяє економії бюджетних коштів на адміністрування [10, с. 136].

Т. Нижній, проаналізувавши публікації щодо електронного урядування, виділив такі групи ознак і властивостей, що характеризують це поняття:

1) форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади

та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян; 2) оптимізація процесу надання адміністративно-соціальних послуг, політичної участі громадян у державній розбудові шляхом зміни внутрішніх і зовнішніх відносин за допомогою технічних засобів, Інтернету та сучасних засобів масової інформації; 3) система взаємодії органів державної влади з населенням, що будується на широкому застосуванні інформаційних технологій із метою підвищення доступності та якості державних послуг, зменшення строків їх надання, а також зниження адміністративного навантаження на громадян та організації щодо їх отримання; 4) електронне урядування є не лише модернізацією всієї системи державного управління, але й налагодженням активної взаємодії органів державної влади з громадянами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; 5) використання інформаційних і комунікаційних технологій для підвищення ефективності, економічності та прозорості уряду та можливості громадського контролю над ним [7, с. 113].

Звідси бачимо, що електронне урядування постає в загальному сенсі як форма організації публічного управління/урядування, яка завдяки широкому застосуванню інформаційно-комунікаційних технологій сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності публічної адміністрації, наданню в дистанційному режимі комплексу адміністративних послуг для людини, суспільства, держави та бізнесу.

Отже, електронне екологічне урядування можна представити як форму організації публічного управління в сфері реалізації екологічної політики через застосовування інформаційно-комунікаційних технологій в аспекті взаємодії держави, бізнесу і громадян у вирішенні екологічних проблем.

У системі електронного екологічного урядування можна виділити два основних аспекти, які стосуються реалізації державної і регіональної екологічної полі-



тики: 1) інформаційний і 2) інтерактивний (зворотний).

Інформаційний аспект системи електронного екологічного урядування пов'язаний із створенням інформаційних вебресурсів щодо реалізації екологічної політики на території певного регіонального утворення. Це може передбачати таке:

- інформування про законодавчі, нормативно-правові засади реалізації екологічної політики (законодавчі акти, укази, постанови, розпорядження органів місцевого самоврядування, проекти законодавчих ініціатив тощо);

- звітування щодо екологічного моніторингу в умовах певного регіону із залученням результатів досліджень державних агенцій, наукових закладів і незалежних громадських організацій у сфері захисту навколишнього середовища. Слід зазначити, що екологічний моніторинг – це комплексний метод дослідження факторів, які впливають на навколишнє природне середовище, оцінка їхнього стану та методів прогнозування розвитку процесів і забезпечує комплексне дослідження ситуації, що сприяє ефективному управлінню екологічною безпекою. Тому створення регіональних інформаційно-технічних систем із вдосконалення системи управління в сучасному динамічному середовищі (включно з екологічним аспектом) є доцільним і своєчасним;

- інформування про реалізацію економічних проєктів на території регіону, що включає стратегічну екологічну оцінку, яка являє собою систематичний процес, який здійснюється для аналізу екологічних наслідків запропонованих планів, програм та інших стратегічних дій, а також для включення результатів досліджень до процесу ухвалення рішень. Стратегічна екологічна оцінка передбачає оцінку ймовірних екологічних наслідків (включно з наслідками для здоров'я), що охоплює визначення завдань екологічного звіту та його підготовку, роботу з громадськістю та консультації, а також урахування екологічного звіту, результатів роботи з громадськістю та консультацій у плані або програмі. Загалом, цей аспект відповідатиме втіленню такого принципу наці-

ональної екологічної політики, як рівність трьох складників розвитку держави (економічного, екологічного, соціального), що зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку, врахування екологічних наслідків під час прийняття економічних рішень; екологічну відповідальність, яка потребує запровадження відповідальності за будь-які порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Інтерактивний (зворотний) аспект системи електронного екологічного урядування пов'язаний із взаємодією (на основі застосування інформаційно-комунікаційних технологій) між державними і регіональними органами управління в сфері екології, громадськими екологічними організаціями, екологічними службами великих підприємств регіону і громадянами. Це може передбачати використання таких інструментів:

- електронних запитів і звернення зацікавлених сторін (зокрема, громадських організацій і членів територіальних громад) щодо екологічного стану території регіону, реалізації потенційно екологонебезпечних економічних проєктів тощо;

- електронних опитувань щодо екологічних проблем регіону і реалізації державної екологічної політики;

- електронних петицій і електронних референдумів щодо підвищення ефективності регіонального управління екологічною безпекою;

- створення інтернет-форумів, груп у соціальних мережах, проведення інтернет-конференцій щодо поширення екологічної проблематики серед представників усіх верств і груп населення регіону, що сприятиме підвищенню рівня екологічної свідомості населення, яка включає не тільки знання про стан і зміни в природі, але й розуміння можливих напрямів і способів вирішення екологічних проблем, усвідомлення необхідності запобігання подальшому порушенню екологічної рівноваги з метою збереження природних компонентів екосистем, яка формується в процесі екологічного виховання і екологічної освіти особистості.

Загалом, інтерактивний аспект системи електронного екологічного урядування

сприятиме підвищенню ролі такого інструмента реалізації екологічної політики, як міжсекторне соціальне партнерство, що можна визначити як взаємодію державних органів управління в сфері екології, органів місцевого самоврядування, бізнес-корпорацій, інституцій громадянського суспільства з метою забезпечення екологічної безпеки регіону і задоволення екологічних потреб населення, ефективність якого зумовлена такими чинниками: 1) узгодженість нормативно-правової бази; 2) налагоджена інформаційно-комунікаційна взаємодія суб'єктів соціального партнерства; 3) високий рівень екологічної свідомості і громадської активності населення.

**Висновки і пропозиції.** Отже, електронне екологічне урядування можна представити як форму організації публічного управління в сфері реалізації екологічної політики через застосування інформаційно-комунікаційних технологій в аспекті взаємодії держави, бізнесу і громадян у вирішенні екологічних проблем, що включає інформаційний та інтерактивний аспекти. Для оптимізації впровадження електронного екологічного урядування необхідно розробити стратегію залучення суб'єктів екологічної політики на основі міжсекторного соціального партнерства.

#### Список використаної літератури:

1. Андрієнко М.В., Шако В.С. Механізми реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 18. С. 47–53.
2. Боковикова Ю.В., Коваль Н.В. До питання реалізації державної екологічної політики в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 4 (63). С. 34–42.
3. Ветвицький Д.О. Розвиток державної екологічної політики України в умовах глобалізації : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2010. 20 с.
4. Драгомирецька Н.М. Теоретичний аналіз комунікативної діяльності державного службовця : монографія. Одеса : Асторопринт, 2005. 280 с.
5. Закон України «Про основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року». *Вісник Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст.70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19?lang=uk>.
6. Калашник О.М. Екологічна безпека як складова державної політики України: понятійно-термінологічний аспект. *Демократичне врядування*. 2018. Вип. 21. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2018\\_21\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2018_21_4).
7. Нижній Т.В. Теоретичні засади електронного урядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 20. С. 112–116.
8. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17/page>.
9. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 649-р від 20 вересня 2017 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 09.09.2019).
10. Соломко Ю.О. Електронне урядування: поняття, сутність, принципи та напрями розвитку. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 2(55). Ч. 1. С. 135–143.

#### **Bukanov H. Electronic governance as a tool for the implementation of the state environmental policy at the regional level**

*The features of e-government as a tool for implementing state environmental policy at the regional level are revealed in the article. It has been determined that the state environmental policy is a complex of means and measures directed by society and the state for the protection and improvement of the environment, effective combination of nature management and nature protection and ensuring the normal life of citizen.*

*It is substantiated that, in the context of decentralization of public administration, the role of local self-government in the management of the environmental sphere, and, consequently, the formation of regional environmental policy, is increasing. The main instruments for the implementation of environmental policy are identified, among which the main are: pollution control, regulation based on European standards, cross-sectoral social partnership, strategic environmental assessment, environmental management based on the recommendation, financial and economic instruments, environmental monitoring, e-governance.*

*The definition of e-environmental governance as a form of public administration organization in the field of environmental policy implementation is given through the application of information and communication technologies in the aspect of interaction between the state, business and citizens in solving environmental problems, including information and interactive aspects.*

*The information aspect of the eGovernment system, which is connected with the creation of information web resources on the implementation of environmental policy in the territory of a certain regional entity, is disclosed: informing on the legislative, regulatory and legal bases of implementation of environmental policy, reporting on environmental monitoring in the specific region with involvement results of studies of state agencies, scientific institutions and independent public organizations in the field of environmental protection, informed the implementation of economic projects in the region, which includes strategic environmental assessment.*

*Possibilities of the interactive (reverse) aspect of the e-governance system related to the interaction (based on the use of information and communication technologies) between state and regional bodies of ecology, public ecological organizations, ecological services of large enterprises of the region and citizens are analyzed. stakeholder requests and requests, electronic surveys on environmental issues in the region and implementation of state environmental policy, elect these petitions and e-referendums on improving the effectiveness of regional environmental governance.*

**Key words:** *e-governance, environmental policy, regional environmental policy, environmental monitoring, strategic environmental assessment, social partnership.*

УДК 352.07:336  
DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.36>

**Ю. П. Козаченко**

кандидат наук з державного управління,  
перший заступник  
Державної фіскальної служби України у Запорізькій області

## **ФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН У МЕЖАХ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ**

Було вивчено статистику створення об'єднаних територіальних громад в Україні та встановлено, що лідерами створення об'єднаних громад стали Дніпропетровська, Житомирська, Тернопільська, Волинська, Запорізька та Чернігівська області. Зазначено, що фінансово-бюджетна децентралізація як одна зі складових процесу децентралізації управління має на меті передачу повноважень від центральних органів влади до місцевих з метою забезпечити більш раціональне використання коштів територіальної громади. Під час проведення дослідження було сформовано проблему стосовно взаємовідносин щодо реалізації видаткових повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, наданням повноважень щодо встановлення податків та зборів на території громад, формуванням видаткової та доходної частин місцевих бюджетів.

Виділено зміни в чинному законодавстві, що здійснює правове регулювання процесу фінансово-бюджетної децентралізації. Зазначено існування п'яти форм фінансово-бюджетної децентралізації, серед яких: самофінансування або відшкодування збитків виробництва шляхом плати користувачами за послуги; запровадження заходів часткового фінансування або виробництва шляхом участі користувачів у наданні послуг; розширення власних місцевих доходів; отримання трансфертів, що надаються центральними органами влади до місцевих; надання дозволу на муніципальні запозичення.

Було приведено аналітичні дані офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України щодо аналізу міжбюджетних трансфертів у 2018–2019. Зазначено основні пункти фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. Представлено напрями вдосконалення фінансово-бюджетної децентралізації, проте серед головних напрямів удосконалення фінансово-бюджетної децентралізації виділено такі: розвиток державо-приватного партнерства, здійснення соціальних замовлень, аутсорсинг послуг, набуття досвіду в проектному менеджменті, більш повноцінна реалізація права комунальної власності, отримання міжбюджетних трансфертів на ресурсне забезпечення, вдосконалення територіальної організації влади.

**Ключові слова:** міжбюджетні відносини, децентралізація, місцеві бюджети, чинне законодавство, об'єднані територіальні громади.

**Постановка проблеми.** Вирішення питань стосовно міжбюджетних відносин між територіальними громадами в процесі децентралізації насамперед пов'язане з розподілом видаткових повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, наданням податкових повноважень останнім, відповідним формуванням видаткової та доходної частин місцевих бюджетів. Зміни в умовах фінансово-господарської діяльності об'єднаних територіальних гро-

мад ставлять задачу з дослідження міжбюджетних відносин. Визначення потрібних чинників для покращення процесу управління дає змогу забезпечувати життєдіяльність територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Найбільш актуальними працями вітчизняних науковців щодо місцевих бюджетів вважають роботи таких вчених, як В. Андрущенко, А. Ібатулліної, О. Кириленко, А. Крисоватого, М. Крупки, І. Луніної, В. Опаріна, В. Письменного, І. Руденко, А. Соколовської, М. Тарасюка та інших. Питанням міжбюджетних від-



носин займалися такі вчені, як Г.В. Возняк, О.П. Кириленко, А.П. Лелеченко, З.М. Лободіна, Г.С. Лопушняк, М.В. Ливдар, В.С. Куйбіда, І.О. Луніна, С.А. Романюк, А.Ф. Ткачук, Г.Я. Шахов та інші. Серед зарубіжних науковців можна виділити роботи Ш. Бланкарта, Г. Бивалец, М.Дж. Б'юкенена, Р.А. Масгрейва, Я. Кулявіка. Але питання міжбюджетних відносин розглянуто недостатньо, мало приділено уваги пошуку змін в чинному законодавстві та особливостям формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації управління.

**Мета статті** – здійснити аналіз сучасного становища міжбюджетних відносин територіальних громад внаслідок змін у чинному законодавстві.

**Виклад основного матеріалу.** Україна як незалежна демократична держава головною метою має покращення добробуту кожного громадянина країни, чого можливо досягти шляхом побудови якісної системи державного управління, яка ліквідує нерівні можливості доступу до суспільних благ та дозволить підвищити якість суспільних послуг та рівень життя населення. Фінансова-бюджетна децентралізація як один зі складників процесу децентралізації управління, яка покликана забезпечити більш раціональне використання коштів територіальної громади, насамперед має на меті передачу повноважень від центральних органів влади до місцевих. Завдяки фінансово-бюджетній децентралізації громада може втілити в реальність свої цілі, а саме: місцеві бюджети отримують фінансову самостійність; об'єднані територіальні громади отримують право на прямі міжбюджетні відносини; місцеві органи влади отримують можливість вільно планувати власні доходи і пріоритети витрат зі своїх бюджетів. Впродовж чотирьох років було створено 725 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Лідерами створення об'єднаних громад стали: Дніпропетровська область – де з'явилося 56 громад, Житомирська – 45, Тернопільська – 40 й Волинська – 40. Найменшу кількість громад створено у Закарпатській, Луганській, Київській областях – 6, 8 та 9 ОТГ відповідно. З іншого боку, зменшується кіль-

кість громад, які ще не об'єдналися, але ще 7 843 територіальні громади не узяли участь у процесі об'єднання. У загальному рейтингу областей щодо формування ОТГ найкращі результати демонструють Житомирська, Хмельницька, Дніпропетровська, Волинська, Запорізька та Чернігівська області [6].

Станом на 2019 рік найбільш важливими змінами в Бюджетному Кодексі України стало: надання права обласним радам здійснювати зовнішні запозичення та надавати місцеві гарантії (зміни до статей 2, 16, 17, 18, 60, 61, 74 Кодексу); упорядкування окремих положень Бюджетного кодексу щодо формування місцевих бюджетів у частині застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів (внесення змін до статей 10, 28 Кодексу); здійснення синхронізації положень згідно з Законом України № 2497 від 10.07.2018 р. та Бюджетного кодексу щодо сплати податку на доходи фізичних осіб з орендної плати за земельні ділянки (паї), до місцевих бюджетів за місцезнаходженням земельних ділянок (зміни до статті 64 Кодексу); доповнення переліку захищених видатків бюджету видатками на програму державних гарантій медичного обслуговування населення з метою уникнення можливих ситуацій зі зменшенням обсягів її фінансування за скорочення видатків бюджету (зміни до статті 55 Кодексу); запровадження нової субвенції на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами (Кодекс доповнено статтею 103) [2].

Разом с тим було прийнято ряд нормативно-правових актів, які внесли корективи у фінансові відносини територіальних громад, зокрема: ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів», ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад», ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин».

До того ж ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII запроваджено нову схему міжбюджетних відносин, відповідно до якої до міжбюджетних трансфертів віднесено: базову та реверсну дотації, субвенції, додаткові дотації. У Постанові КМУ від 23.01.2015 р. № 12 викладено у новій редакції «Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів», де визначено механізм їх перерахування із державного бюджету до місцевих бюджетів (базова дотація, субвенції, стабілізаційна й додаткові дотації), реверсної дотації та міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами.

З 2015 р. до місцевих бюджетів передано акцизний податок із роздрібних продажів, що дозволило збільшити частку податкових надходжень до місцевих бюджетів з 1,2% в 2011 р. до 7,8% в 2015 р. Але у 2017 р. частка акцизного податку становила 6,5% податкових надходжень місцевих бюджетів, що на 1,3% нижче рівня попереднього року. Проте, на жаль, перерозподіл значної частки податку на доходи фізичних осіб на користь державного бюджету України: у 2015 р. – 45,1% від загального обсягу податкових надходжень, у 2017 р. – 40,4%, – негативно вплинув на фінансову спроможність місцевих бюджетів. Зміни в процесі децентралізації також сприяли зростанню над-

ходжень до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад. Також значно зросла частка міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів: у 2017 р. вона досягла рівня 54,3%, що на 4,8% вище рівня 2010 р. [1].

Наразі є п'ять напрямів фінансово-бюджетної децентралізації:

- самофінансування або відшкодування збитків виробництва шляхом плати користувачами за послуги;

- заходи часткового фінансування або виробництва, шляхом яких користувачі беруть участь у наданні послуг, розвитку інфраструктури через фінансові внески або вклад робочої сили;

- розширення місцевих доходів (податки на нерухомість, продаж або непрямі платежі);

- трансферти, які переміщують загальні доходи від податків, що надаються центральним урядом місцевим органам влади для загальних або специфічних використання;

- надання дозволу на муніципальні запозичення або мобілізація грошових фондів місцевих органів влади через гарантування займу, кредитів [3].

Згідно з аналітичними даними офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України щодо аналізу міжбюджетних трансфертів, у 2018 році їх обсяг для місцевих бюджетів становив 314 млрд грн. З них міжбюджетні транс-



Рис. 1. Структура міжбюджетних трансфертів у 2018–2019 рр.

ферти із загального фонду – 300 млрд грн, із спеціального – 14 млрд грн.

У структурі міжбюджетних трансфертів у 2018–2019 рр. (рис. 1) основна їх частина фінансується за рахунок загального фонду державного бюджету. На неї припадає 93–95% від усього обсягу виділених міжбюджетних трансфертів. Причому в 2019 році заплановано подальше зменшення частки коштів, спрямованих на міжбюджетні трансферти із спеціального фонду державного бюджету. У ЗУ «Про Державний бюджет на 2019 рік» до місцевих бюджетів спрямовується загалом 40 різних видів дотацій та субвенцій. Також передбачено один вид реверсної дотації з місцевих бюджетів до державного бюджету. Із загального фонду державного бюджету передбачено 29 субвенцій та 5 видів дотацій. Із спеціального фонду державного бюджету передбачено 6 видів субвенцій. У загальному переліку міжбюджетних трансфертів окремо виділено такі види, як базова та реверсна дотації; медична та освітня субвенції [4].

Проте, окрім отриманих трансфертів, доходи місцевих бюджетів умовно поділяють на власні та передані. Розмір власних доходів в останні три роки коливається в межах від 45% до 47% загальних доходів місцевих бюджетів. У 2018 році до доходів місцевих бюджетів надійшло 562,4 млрд грн, з яких 263,5 млрд грн –

власні доходи, а 298,9 млрд грн – передані з держбюджету (рис.2) [6].

Проте, на думку В.М. Булавинець, у контексті реалізації реформи місцевого самоврядування задля покращення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад доцільно:

- удосконалити територіальну організацію влади на субрегіональному рівні, що потребує подальшої децентралізації повноважень та системного ресурсного забезпечення їх виконання;

- стимулювати економічну активність територіальних громад шляхом розподілу міжбюджетних трансфертів на конкурентних засадах;

- підвищувати ефективність управління об'єктами комунальної власності, що допоможе збільшити доходи бюджетів територіальних громад від операцій з капіталом;

- широко практикувати соціальне замовлення в сфері надання соціальних послуг чи виконання соціальних програм;

- активізувати потенціал механізму державно-приватного партнерства на місцевому рівні та створювати сприятливе середовище для залучення приватного капіталу;

- впроваджувати аутсорсинг, що надасть можливість зменшити витрати місцевого бюджету та вивільнити внутрішні ресурси для виконання важливіших функцій;

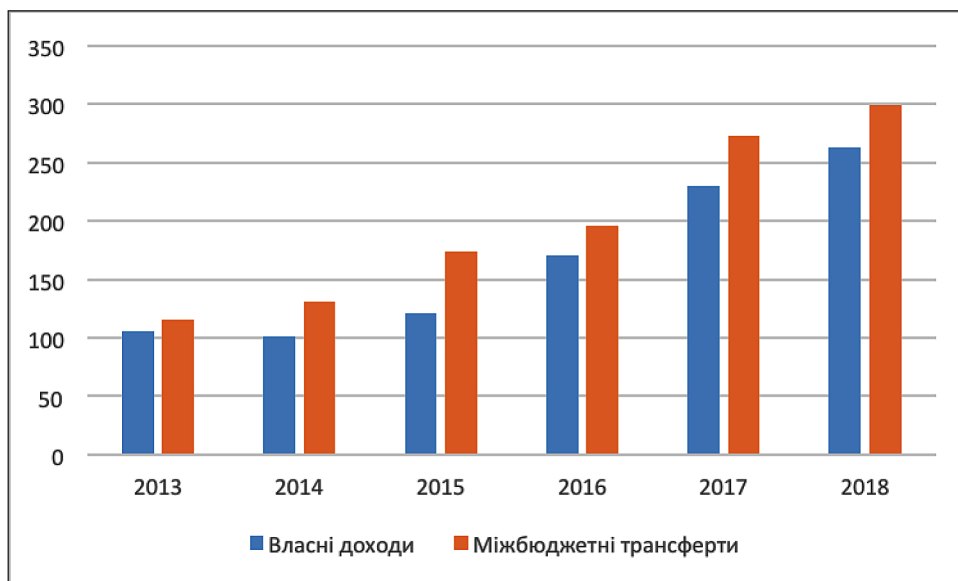


Рис. 2. Доходи і трансферти місцевих бюджетів України(млрд грн)

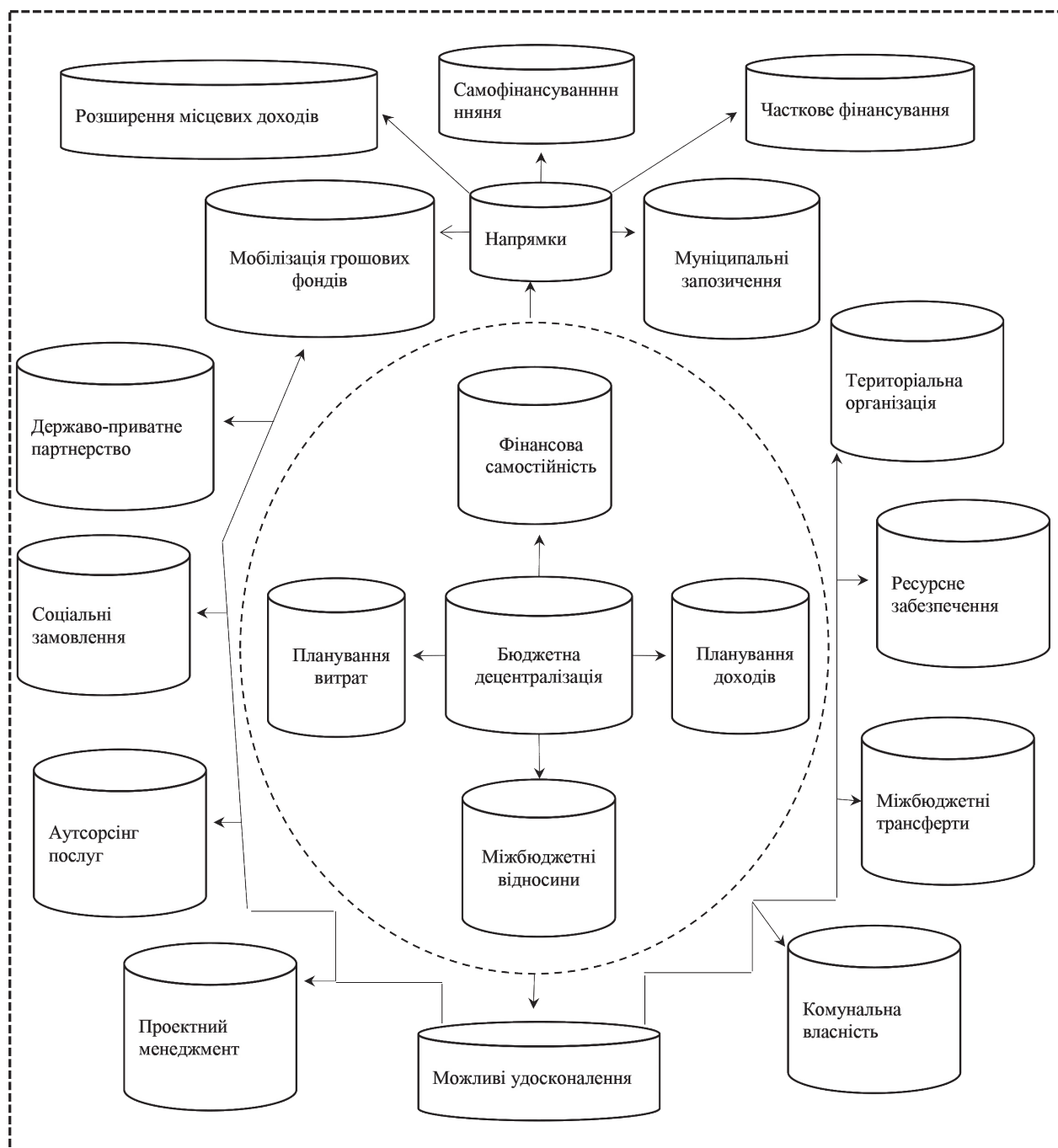


Рис. 3. Напрями вдосконалення фінансово-бюджетної децентралізації

– здобувати досвід та навички підготовки проектних заявок та необхідних документів задля налагодження ефективної співпраці з національними та зарубіжними інституціями (грантодавцями);

– формувати позитивний імідж та привабливу «кредитну» історію об'єднаної територіальної громади [5].

Представлена схема вдосконалення фінансово-бюджетної децентралізації

(рис. 3) зображує наступне. Для того щоб повною мірою використати всі вигоди від фінансово-бюджетної децентралізації, що опирається на такі напрями, як планування витрат, міжбюджетні відносини, планування доходів та фінансова самостійність в прийнятті певних рішень щодо територіальної громади, варто передусім працювати в п'яти напрямках: розширення можливостей отримання власних місцевих



доходів, самофінансування, часткове самофінансування, муніципальні запозичення та мобілізація грошових фондів. Проте серед головних напрямів удосконалення фінансово-бюджетної децентралізації виділено: розвиток державо-приватного партнерства, здійснення соціальних замовлень, аутсорсинг послуг, набуття досвіду в проєктному менеджменті, більш повноцінна реалізація права комунальної власності, отримання міжбюджетних трансфертів на ресурсне забезпечення, вдосконалення територіальної організації влади.

**Висновки.** Проведений аналіз формування дохідної частини місцевих бюджетів та розвитку міжбюджетних відносин дає можливість стверджувати, що реформа бюджетно-податкового законодавства спрямована на забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів. Але якщо розглядати фінансово-бюджетну децентралізацію винятково як процес отримання більших грошей для місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу податкових платежів, то такі заходи не приведуть до реальних зрушень в територіальних громадах та не дадуть можливості реально підвищити рівень життя громадян країни.

### Список використаної літератури:

1. Волохова І.С. Вектори зростання надходжень до місцевих бюджетів України.

*Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство.* 2019. Вип. 23(1). С. 39–42.

2. Оновлений Бюджетний кодекс України: найголовніші зміни на 2019 рік. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10400>.
3. Дяченко С.А. Фіскальна децентралізація як тенденція реформування міжбюджетних відносин. *Журнал «Інвестиції: практика та досвід»*. 2018. № 21. С. 89–94. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=6372&i=15>.
4. Мельник К. Аналіз міжбюджетних трансфертів у 2018–2019 рр. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. 2018. URL: [https://feao.org.ua/products/transferty2018\\_2019/](https://feao.org.ua/products/transferty2018_2019/).
5. Булавинець В.М. Бюджетна децентралізація в Україні: переваги та недоліки. Четверті Всеукраїнські наукові читання пам'яті С.І. Юрія: збірник наук. праць / За ред. д.е.н., проф. О.П. Кириленко. (м. Тернопіль, 27 листопада 2018 р.). Тернопіль : Вектор, 2018. С. 9–13. URL: <http://dSPACE.tneu.edu.ua/bitstream/316497/33541/1/9.PDF>.
6. Доходи і видатки місцевих бюджетів: коротко про головне. Ціна держави. 2019. URL: <http://cost.ua/news/687-revenues-and-expenditures-of-local-budgets>.

### **Kozachenko Yu. Formation of inter-budgetary relations within the decentralization policy of management**

*The statistics of creation of united territorial communities in Ukraine were studied, and it was found that the leaders of creation of united territorial communities were: Dnipropetrovsk, Zhytomyr, Ternopil and Volyn, Zaporizhzhia and Chernihiv regions. It is noted that fiscal-decentralization, as one of the components of the process of decentralization of management, aims to transfer powers from central authorities to local ones in order to ensure a more rational use of territorial community funds. In the course of the research, the problem was raised regarding the relationship between the implementation of spending powers between public authorities and local self-government bodies, the granting of powers to establish taxes and fees on the territory of communities, the formation of expenditures and revenues of local budgets.*

*Changes in the current legislation that regulate the process of financial and budgetary decentralization are highlighted. There are five forms of fiscal decentralization, including: self-financing or compensation for production losses by paying users for services; the introduction of partial financing or production measures, through the participation of users in the provision of services; expansion of own local revenues; receiving transfers provided by central authorities to local authorities; granting municipal borrowing.*

*Analytical data from the Financial and Economic Analysis Office of the Verkhovna Rada of Ukraine on the analysis of intergovernmental transfers in 2018–2019 were presented. The main points of financial capacity of the united territorial communities are outlined. Areas of improvement of financial and budgetary decentralization are presented, but*

*among the main directions of improvement of financial and budgetary decentralization are: development of public-private partnership, implementation of social orders, outsourcing of services, gaining experience in project management, more complete realization of the right of communal property, obtaining inter-budgetary resources, improvement of territorial organization of power.*

**Key words:** *intergovernmental relations, decentralization, local budgets, current legislation, integrated territorial communities.*

УДК 351.777.81

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.37>

**І. М. Солоннікова**

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## **ОРГАНІЗАЦІЯ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТ**

*Досліджено порядок організації благоустрою населених пунктів та виділено такі його особливості: благоустрій населених пунктів забезпечують місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; здійснюється в обов'язковому порядку на всій території населеного пункту; фінансування місцевих програм з благоустрою проводиться за рахунок коштів місцевих бюджетів, за винятком тих, що перебувають у державній власності; рішення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо благоустрою є обов'язковим для виконання всіх підприємств, установ, організацій та громадян, які розміщені на цій території. Встановлено, що принциповим моментом організації благоустрою населених пунктів є приналежність об'єктів благоустрою до певної категорії, як-от: благоустрій та утримання у належному стані парків, рекреаційних зон, садів, скверів та майданчиків для дозвілля; благоустрою територій – об'єктів культурної спадщини та інших.*

*Встановлено, що консервація, реставрація, реабілітація, музеєфікація, ремонт, пристосування пам'яток національного значення може здійснюватися лише за наявності письмового дозволу центрального органу виконавчої влади.*

*Виявлено, що структуру і планування парків і садів треба визначати залежно від цільового призначення, місця розміщення, рельєфу, ґрунтових та гідрологічних умов і характеру наявних зелених насаджень, під час розміщення яких треба враховувати їх алергічні властивості. У зонах відпочинку доцільно передбачати розміщення закладів і підприємств обслуговування шляхом формування громадських центрів. Встановлено ряд обмежень щодо розміщення в рекреаційних зонах атракціонів.*

*Виявлено, що багато науковців вважають, що основним елементом організації благоустрою є здійснення озеленення.*

*Доведено важливість процесу озеленення території населеного пункту незалежно від того, до якого типу належить об'єкт благоустрою, різниця може бути лише в його інтенсивності, тому як зелені насадження міста є важливою складовою частиною міського господарства, а система зелених насаджень є найважливішим чинником у створенні найкращих екологічних, мікрокліматичних життєвих умов для мешканців міста.*

**Ключові слова:** організація благоустрою, населений пункт, озеленення території, зелені насадження, об'єкти благоустрою.

**Постановка проблеми.** На цей час спостерігається збільшення кількості проблем, пов'язаних з недостатнім рівнем благоустрою території населених пунктів, які потребують негайного вирішення, зокрема щодо: забезпечення своєчасності виконання робіт із санітарного очищення території, здійснення заходів, що забезпечать належне поведіння з твердими побутовими відходами, посилення боротьби зі стихійними сміттєзвалищами, проведення робіт з утримання дорож-

нього господарства тощо. Всі ці заходи мають виконуватися задля забезпечення покращення екологічної ситуації; створення комфортних умов для перебування жителів міста, їх фізичного, духовного, культурного зростання; підвищення рівня правопорядку на території громади. Для виконання цих завдань потрібно організувати процес благоустрою, який буде відповідати сучасним викликам суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Комплексне дослідження державного регулювання сфери благоустрою населених пунктів було представлено

у наукових працях О.П. Ігнатенко, який розробив концепцію стимулюючого регулювання досліджуваної сфери, запропонував підхід до проектування системи впровадження інноваційних технологій у державне регулювання цієї сфери, надав пропозиції із вдосконалення процесної моделі формування державної та місцевої політики та формування ефективної дозвільної системи [1, с. 34].

П.С. Покатаєв здійснив комплексне дослідження сфери благоустрою населених пунктів у контексті адміністративно-правового регулювання за напрямками регулювання: санітарного очищення території; поводження з побутовими відходами; зниження рівня шуму; розміщення зовнішньої реклами та малих архітектурних форм [2, с. 2].

Є.В. Пряхінін здійснено комплексне дослідження законодавчих, теоретичних і практичних проблем діяльності у сфері благоустрою населених в зазначеній сфері. Основну увагу приділено висвітленню компетенції органів публічної влади у регулюванні питань благоустрою та взаємодії між ними [3].

Є.М. Щербина також у своїх працях приділяв увагу юридичним аспектам благоустрою території, зокрема ним систематизовано нормативно-правові акти, які регулюють питання адміністративної відповідальності за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою. Досліджено особливості застосування адміністративної відповідальності за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою, що відображується у використанні органами державної влади комплексу національних та міжнародних нормативно-правових актів [5].

О.М. Соколовською досліджено житлово-комунальне господарство та його складники, правове регулювання та суб'єкти публічного управління ним. Нею надано пропозиції щодо внесення змін до структури Державного комітету України з питань будівництва та архітектури шляхом створення відділу «перепланування та переобладнання приміщень житлових будинків та нежитлових приміщень» [4].

Дослідження благоустрою населених пунктів крізь призму підвищення якості послуг комунальних підприємств водопостачання проводила й О.С. Мельникова, яка вбачала вирішення цієї проблеми крізь призму оздоровлення цих підприємств, що має містити заходи з організаційного, управлінського, фінансового характеру та формуватися за рахунок виявлення внутрішніх резервів. На її думку, головними заходами мали стати – заходи фінансового характеру, які полягали у пошуку інвестицій для реалізації програм та бізнес-планів для отримання інвестицій міжнародних фінансових установ [6].

В.М. Бородюк та Г.С. Фролова досліджували організацію благоустрою населених пунктів крізь призму соціально-економічного аспекту. На їх думку, за умов упровадження цілеспрямованої регіональної політики на облаштування населених пунктів фактор благоустрою може стати ключовим у вирішенні проблеми подолання диспропорцій у розвитку регіонів України. Формування сприятливого, комфортного середовища для життєдіяльності людей зараз стало одним із найважливіших факторів, які мають перетворити регіони України на привабливий об'єкт як для залучення кадрів, так і іноземних інвестицій [7].

Але не дивлячись на різні підходи щодо дослідження основ організації благоустрою населених пунктів, це питання й надалі залишається актуальним, особливої гостроти воно набуло із внесенням змін до територіальної організації влади та запровадження адміністративно-територіальної реформи у напрямку децентралізації управління.

**Метою статті** є дослідження теоретичних основ організації благоустрою населених пунктів в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Порядок організації благоустрою населених пунктів закріплено у ст. 20 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» і він має певні особливості, як-от:

– *організацію благоустрою населених пунктів забезпечують місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування відповідно до наданих ним повноважень.* Так, відповідно до



п. п. 44, 56-1 ч.1 ст. 26 та п. 7 ст. 30 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить організація благоустрою населених пунктів. Крім того, сільські, селищні та міські ради повинні встановлювати: правила з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечувати чистоту і порядок, торгівлю на ринках, вчиняти заходи щодо додержання тиші в громадських місцях, затверджувати вимоги до облаштування майданчиків для паркування транспортних засобів тощо [11]. На місцеві державні адміністрації покладено обов'язок зі здійснення державного контролю за додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою (ст. 16 Закону [12]). До того ж окремими повноваженнями наділено старосту, до повноважень якого віднесено: здійснення контролю за станом благоустрою відповідного села, селища та інформування сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати (п. 10, ч. 1, ст. 54-1 Закону [11]).

– *благоустрій здійснюється в обов'язковому порядку на всій території населеного пункту.* Так, відповідно до Типових правил благоустрою території населеного пункту, підприємства, установи й організації на власних та закріплених територіях повинні здійснювати увесь комплекс робіт, спрямованих на забезпечення та постійне підтримання чистоти і порядку, збереження зелених насаджень [15].

До того ж власник або користувач присадибної ділянки повинен забезпечувати належне утримання території загального користування, прилеглої до його присадибної ділянки [15]. Тобто має здійснювати прибирання прибудинкової території (майданчиків, садів, подвір'я, доріг, тротуарів, дворових і внутрішньоквартальних проїздів. Крім того, під час підготовки житлового фонду до експлуатації в зимовий період мають виконуватися такі роботи, як: приведення в технічно справний стан прибудинкової території із забезпеченням безперешкодного відведення атмосфер-

них і талих вод від відмостки, спусків (входів) у підвал і їх віконних приярків [16].

– *фінансування місцевих програм з благоустрою населених пунктів проводиться за рахунок коштів місцевих бюджетів, за винятком тих, що перебувають у державній власності.* Обов'язок з фінансування покладено на місцеві державні адміністрації, зокрема: фінансування підприємств, установ та організацій порядку, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом (п. 4, ст. 18 Закону [12]).

– *рішення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо благоустрою території населеного пункту є обов'язковим для виконання всіх підприємств, установ, організацій та громадян, які розміщені на цій території (ст. 20 Закону [8]).* Свідченням цього є передбачена ст. 150, 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративна відповідальність за вчинені правопорушення у вигляді порушення правил користування жилими приміщеннями, санітарного утримання місць загального користування, сходових кліток, ліфтів, під'їздів, придомових територій, порушення правил їх експлуатації, а також самовільне переобладнання та перепланування жилих будинків і жилих приміщень, чи використання їх не за призначенням; порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів [13]. До того ж у разі умисного знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства, якщо це призвело або могло призвести до неможливості експлуатації, порушення нормального функціонування таких об'єктів, що спричинило небезпеку для життя чи здоров'я людей або майнову шкоду у великому розмірі, особа може бути притягнута до кримінальної відповідальності та у разі доведення її вини позбавлена волі на строк до трьох років (ч. 1, ст. 270-1 Кримінального кодексу України [14]).

На жаль, у чинному законодавстві не міститься норми, яка б надавала чітке визначення поняття «організація благоустрою населених пунктів».

У ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» міститься Розділ IV, який має назву «Організація благоустрою населених пунктів», в якому визначено: елементи благоустрою; поняття комплексного благоустрою; порядок забезпечення благоустрою території підприємств, установ та організацій; утримання та благоустрою прибудинкових територій багатоквартирних житлових будинків та присадибної ділянки; охорона та утримання зелених насаджень; утримання вулично-дорожньої мережі населених пунктів, споруд інженерного захисту; освітлення об'єктів благоустрою; порядок поводження з відходами; утримання майданчиків та зон для виходу домашніх тварин, тощо [8]. Тобто можна зробити висновок, що вище перелічені заходи у сукупності мають складати весь процес організації благоустрою.

Проте, відповідно до ст. 34 «Про благоустрій населених пунктів», органи місцевого самоврядування зобов'язані на власній території розробити Правила благоустрою території населеного пункту відповідно до Типових правил благоустрою території населеного пункту, в яких вони обов'язково мають визначити вимоги до [8]:

- впорядкування територій підприємств, установ та організацій;
- утримання зелених насаджень на територіях загального користування;
- утримання будівель і споруд інженерного захисту території;
- санітарного очищення території.

Також органи місцевого самоврядування мають визначити: розміри меж прилеглої до підприємств, установ та організацій території; порядок розміщення малих архітектурних форм; механізм здійснення самоврядного контролю [8].

До того ж принциповим моментом є організація благоустрою населених пунктів залежно від об'єктів благоустрою.

Так, благоустрій та утримання у належному стані парків, рекреаційних зон, садів, скверів і розташованих на їхніх територіях майданчиків для дозвілля здійснюється з обов'язковим дотриманням вимог Законів України: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про оцінку впливу на довкілля», а також: Правил утримання зелених насаджень у насе-

них пунктах України; Правил будови і безпечної експлуатації атракціонної техніки; Правил пожежної безпеки в Україні; Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць; ДБН В.2.3-5-2017 «Вулиці та дороги населених пунктів» тощо.

Парки, парки культури та відпочинку, парки – пам'ятки садово-паркового мистецтва, гідропарки, лісопарки, районні сади; дендрологічні, національні, меморіальні та інші; сквери; міські ліси; зони рекреації; зелені насадження в охоронних та санітарно-захисних зонах; прибережні зелені насадження; зелені насадження прибудинкової території належать до об'єктів благоустрою у сфері зеленого господарства населених пунктів (п. 3.1 Наказу [17]).

Так, структуру і планування парків і садів треба визначати залежно від цільового призначення, місця розміщення, рельєфу, ґрунтових та гідрологічних умов і характеру наявних зелених насаджень, під час розміщення яких треба враховувати їх алергічні властивості та відстані від таких насаджень до місць скупчення людей [18].

Під час формування мережі ландшафтних та рекреаційних територій населених пунктів слід виділяти: території загального користування (ділянки садово-паркового будівництва – парки, сади, сквери, бульвари, лісопарки, частково об'єкти природно-заповідного фонду); території обмеженого користування (ділянки житлової забудови, об'єктів громадського обслуговування, культурної спадщини, виробництва); території спеціального призначення (охоронювані природні території, озеленення санітарно-захисних та охоронних зон, вздовж пішохідно-транспортних мереж, коридорів, сільськогосподарських та інших територій) [19].

Крім того, під час розміщення різних типів парків потрібно враховувати загальні принципи та специфічні особливості, необхідні для їх створення, зокрема: можливість максимального використання наявної рослинності, рельєфу, водойм; забезпечення приєднання інженерних мереж до відповідних мереж населеного пункту; можливість будівництва капіталь-

них споруд в умовах даного рельєфу, ґрунтових вод; наявність транспортних сполучень або можливість їх будівництва; віддаленість від промислових підприємств та великих магістралей [18].

У зонах відпочинку доцільно передбачати розміщення закладів і підприємств обслуговування шляхом формування громадських центрів. Розміри територій з урахуванням функціонального призначення громадського центру слід приймати у % від його загальної площі, як-от: культурно-видовищних закладів – 1–2; фізкультурно-оздоровчих і спортивних споруд – 2–4; пляжів і пристроїв для відпочинку на воді – 4–8; майданчиків для відпочинку дітей – 3–6; майданчиків відпочинку та розваг дорослих – 5–7; адміністративно-господарських споруд – 4–5; зелених насаджень і квітників – до 70 [19].

Парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва мають розташовуватися як у межах населених пунктів, так і на позаміських територіях. Вони можуть бути як самостійними архітектурно-ландшафтними об'єктами, так і складовими частинами ансамблів палаців-музеїв, старовинних садиб, археологічних парків, містобудівних комплексів. На території парків-пам'яток садово-паркового мистецтва слід виділяти такі функціональні зони: експозиційну, рекреаційну, наукову, адміністративно-господарську. В межах території парків-пам'яток доцільно створювати альтернативні функціональні зони: культурно-історичні (заповідні), буферні (для організації рекреації й обслуговування) та охоронні [19].

Встановлено ряд обмежень щодо розміщення в рекреаційних зонах атракціонів. Так, суб'єкти господарювання, які мають намір експлуатувати атракціони, зобов'язані отримати дозвіл територіального органу з нагляду за охороною праці. Допуск атракціонів до експлуатації здійснюється у таких випадках: після монтажу; після реконструкції атракціону; на початку кожного сезону; після ремонту атракціону; після перерви в експлуатації більше ніж на 12 місяців; після проведення експертного обстеження атракціону; після заборони експлуатації посадовою особою територіального органу з нагляду за охо-

роною праці у разі виявлення дефектів та/або пошкоджень атракціонів [20].

До того ж територія атракціонів повинна утримуватись у чистоті, пішохідні доріжки, під'їзди та майданчики повинні бути замощеними або заасфальтованими. Під'їзди до будівель, у яких розміщені атракціони, та до атракціонів, розташованих просто неба повинні постійно утримуватись чистими та вільними [20].

Важливим моментом організації благоустрою у зонах відпочинку є дотримання заходів з пожежної безпеки під час здійснення видовищних вистав. Так, у разі необхідності проведення спеціальних вогневих ефектів на відкритих майданчиках відповідальним постановником повинні бути опрацьовані й здійснені заходи щодо запобігання пожежам. Усі горючі декорації, сценічне оформлення, драпірування на сценах мають бути важкозаймистими або обробленими вогнезахисними засобами. Дерев'яні конструкції сценічної коробки повинні бути оброблені вогнезахисними засобами, що забезпечують I групу вогнезахисної ефективності [21].

Обов'язково на території курортів, у місцях масового скупчення і відвідування громадян (парки, сквери, торгово-розважальні комплекси) повинні влаштовуватись громадські вбиральні з розрахунку 1 санітарно-технічний прилад на 500 осіб. На цих територіях забороняється будівництво громадських вбиралень, каналізованих на вигріб [22].

Є певні особливості з організації благоустрою територій – об'єктів культурної спадщини, що здійснюється на підставі: ЗУ «Про охорону культурної спадщини»; Постанов Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць»; «Про затвердження Списку історичних населених місць України»; «Про затвердження Порядку укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини»; Правил пожежної безпеки в Україні; ДБН Б.2.2-5:2011 «Планування та забудова міст, селищ і функціональних територій. Благоустрій територій»; ДБН 360-92\*\* «Містобудування.

Планування та забудова міських і сільських поселень»; ДСТУ Б Б.2.2-10:2016 «Склад та зміст науково-проектної документації щодо визначення меж і режимів використання зон охорони пам'яток архітектури та містобудування».

Для організації благоустрою територій – об'єктів культурної спадщини обов'язково має розроблятися науково-проектна документація щодо визначення меж і режимів використання зон охорони пам'яток архітектури та містобудування і застосування як для окремих пам'яток, так і для їх груп, комплексів, ансамблів, містобудівних утворень [26].

Зони охорони пам'яток архітектури та містобудування визначаються на основі натурних досліджень території, детального аналізу історичних, іконографічних і картографічних матеріалів щодо розвитку планувальної структури та ролі пам'яток у довкіллі, з максимальним використанням матеріалів здійснених раніше досліджень і обстежень, зокрема історико-архітектурного опорного плану. Під час розроблення науково-проектної документації щодо визначення меж і режимів використання зон охорони пам'яток архітектури та містобудування проводяться такі дослідження [26]:

- аналіз природної основи території щодо визначення особливостей рельєфу, гідрографії, видів рослинності;

- історико-містобудівний аналіз щодо визначення історичного розвитку планування і забудови;

- натурні дослідження середовища щодо визначення просторової побудови, поверховості забудови, її стильових ознак, кольорового вирішення, впорядження, дисгармонійних будівель та споруд;

- аналіз об'єктів культурної спадщини та наявної забудови, розташованих на прилеглих до пам'яток територіях;

- аналіз видового розкриття пам'яток та визначення їх композиційної ролі [26].

Так, під час організації благоустрою територій – об'єктів культурної спадщини заборонено здійснювати знесення, зміну, переміщення пам'яток та їх частин на інші місця (ст. 22 Закону [23]).

Забороняється змінювати призначення пам'ятки, її частин та елементів, робити

написи, позначки на ній, на її території та в її охоронній зоні без дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини. Розміщення реклами на пам'ятках національного значення, в межах зон їх охорони, історичних ареалів населених місць здійснюється лише на підставі дозволу, що видається центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини. Розміщення реклами на об'єктах всесвітньої спадщини забороняється (ст. 24 Закону [23]).

Консервація, реставрація, реабілітація, музеєфікація, ремонт, пристосування пам'яток національного значення здійснюються також лише за наявності письмового дозволу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини на підставі погодженої з ним науково-проектної документації, а стосовно пам'яток місцевого значення – за наявності письмового дозволу органу виконавчої влади обласних, міських державних адміністрацій (ст. 26 Закону [23]). До того ж навіть вимоги органів протипожежної, санітарної, екологічної охорони та інших органів щодо умов утримання та використання пам'яток не можуть призводити до їх змін та не повинні погіршувати їх естетичну, історичну, мистецьку, наукову чи художню цінність (ст. 28 Закону [23]).

Законодавство встановлює вимоги щодо здійснення благоустрою історичних ареалів (найбільш освоєна в минулому і добре збережена частина території населеного місця, що відрізняється від інших (менш освоєних або погано збережених частин населеного місця) традиційним характером середовища і значною кількістю об'єктів культурної спадщини,) (п. 6 Постанови [24]). Взагалі збереження традиційного характеру середовища історичних ареалів, охорона і раціональне використання розташованих у їх межах нерухомих об'єктів культурної спадщини, збереження її містоформуючої ролі – є пріоритетним напрямом містобудівної діяльності в межах історичних ареалів (п. 7 Постанови [24]).

В охоронних зонах має здійснюватися реставрація та реабілітація пам'яток, забезпечуватися охорона традиційного



характеру середовища, усуватися споруди та насадження, які порушують традиційний його характер (п. 14 Постанови [24]). У зонах регулювання забудови може здійснюватися реконструкція будівель і споруд. Ступінь реконструкції визначається цінністю наявних об'єктів культурної спадщини, розташуванням зони в історичному ареалі, особливостями об'ємно-просторового устрою історичного населеного місця. В зоні регулювання забудови мають бути збережені цінні історичні розпланування і забудова, здійснюватися озеленення та упорядження (п. 15 Постанови [24]).

Крім того, для використання пам'яток культурної спадщини обов'язковою вимогою є укладення охоронних договорів. У такому договорі обов'язково мають бути визначені: особливості режиму використання пам'ятки, види і терміни виконання реставраційних, консерваційних, ремонтних робіт, робіт з упорядження її території, інших пам'яткоохоронних заходів (п.5 Постанови [25]). До такого договору обов'язково мають додаватися такі документи: акт технічного стану пам'ятки на момент укладення охоронного договору; опис культурних цінностей і предметів, які належать до пам'ятки, знаходяться на її території чи пов'язані з нею і становлять історичну, наукову, художню цінність, з визначенням місця і умов зберігання та використання; план поверхів пам'яток-будівель і споруд; план інженерних комунікацій та зовнішніх; генеральний план земельної ділянки, на якій розташована ця пам'ятка (у масштабі 1:50, 1:100, 1:500, 1:1000 або 1:2000) та її паспорт (п.6 Постанови [25]).

Але багато науковців вважають, що основним елементом організації благоустрою є здійснення озеленення, зокрема В.І. Шпара та А.В. Клименко вбачають здійснення інтенсивного озеленення багатопверхових споруд. На думку авторів, «підвищення рівня ефективності озеленення знизить тиск антропогенного впливу й впливу життєдіяльності людини на середовище перебування» [9]. А.В. Клименко здійснено порівняльний аналіз якості озеленення мікрорайонів та дворів різних років забудови міста Києва. Запорукою успіху в озелененні житлових тери-

торій, на її думку, є розроблення системи підбору асортименту рослин для кожної ділянки об'єкта внутрішньоквартального озеленення. Частка озеленення має становити не менше 40–70% від площі двору, а майданчики відпочинку мають бути створені у вигляді невеличкого скверика з доріжками, квітами, деревами та кущами [10, с. 43].

І з цим можна погодитися, бо зелені насадження міста – це важлива складова частина міського господарства, а система зелених насаджень є одним з найважливіших чинників у створенні найкращих екологічних, мікрокліматичних, санітарно-гігієнічних життєвих умов для мешканців міста. Система зелених насаджень міста займає важливе місце у вирішенні питань охорони і поліпшення стану довкілля, виконує комплексну роль оздоровчих, рекреаційних, захисних функцій, виступає стабілізатором екологічної рівноваги, природним біофільтром повітря, води і ґрунтів, які акумулюють техногенні викиди та є невід'ємною частиною формування сучасного культурного ландшафту міста [27].

Проте, незважаючи на важливість озеленення населених пунктів, спостерігаються негативні тенденції щодо зменшення загальної площі зелених насаджень усіх видів у межах населених пунктів України. Станом на 01.01.2017 р. ця площа становить 81 тис. гектарів у порівняно з січнем 2015 р. Але загальна кількість підприємств зеленого господарства, що здійснюють діяльність з утримання зелених насаджень, на кінець 2016 р. становила 580 одиниць, що більше ніж у 2014 р. на 12 одиниць [2, с. 146].

Отже, процес озеленення території населеного пункту, зокрема збільшення зелених насаджень, сприятиме не тільки покращенню естетичного вигляду території, але й поліпшенню стану навколишнього природного середовища та як наслідок, підвищенню стану здоров'я громадян. Тому беззаперечно озеленення має займати ключову позицію з організації благоустрою території незалежно від того, до якого типу належить об'єкт благоустрою, різниця може бути лише в його інтенсивності.

**Висновки.** Досліджено порядок організації благоустрою населених пунктів та виділено його особливості та встановлено, що принциповим моментом організації благоустрою населених пунктів є належність об'єктів благоустрою до певної категорії, як-от: благоустрій та утримання у належному стані парків, рекреаційних зон, садів, скверів та майданчиків для дозвілля; благоустрою територій – об'єктів культурної спадщини та інших.

Виявлено, що структуру і планування парків і садів треба визначати залежно від цільового призначення, місця розміщення, рельєфу, ґрунтових та гідрологічних умов і характеру наявних зелених насаджень, під час розміщення яких треба враховувати їх алергічні властивості. У зонах відпочинку доцільно передбачати розміщення закладів і підприємств обслуговування шляхом формування громадських центрів. Встановлено ряд обмежень щодо розміщення в рекреаційних зонах атракціонів.

Виявлено, що багато науковців вважають, що основним елементом організації благоустрою є здійснення озеленення. Доведено важливість процесу озеленення території населеного пункту незалежно від того, до якого типу належить об'єкт благоустрою (різниця може бути лише в його інтенсивності), тому як зелені насадження міста є важливою складовою частиною міського господарства, а система зелених насаджень є найважливішим чинником у створенні найкращих екологічних, мікрокліматичних життєвих умов для мешканців міста.

#### Список використаної літератури:

1. Ігнатенко О.П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів: автореф. дис... док. наук держ. упр. : 25.00.02 – механізми державного управління: Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2016. 36 с.
2. Покатаєв П.С. Регулювання сфери благоустрою населених пунктів : адміністративно-правовий аспект : монографія. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2019. 430 с.
3. Пряхін Є.В. Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. Ленінград, 2007. 19 с.
4. Соколовська О.М. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі житлово-комунального господарства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2011. 18 с.
5. Щербина Є.М. Нормативно-правове регулювання адміністративної відповідальності за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 305–312. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs\\_2013\\_1\\_44](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2013_1_44).
6. Мельникова О.С. Проблеми благоустрою та водопостачання – стримуючі фактори у розвитку житлово-комунального господарства. *Економіка промисловості*. 2011. № 4. С. 334–343. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/econpr\\_2011\\_4\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/econpr_2011_4_50).
7. Бородюк В.М., Фролова Г.С. Соціально-економічний аспект благоустрою населених пунктів: *Економіка промисловості*. 2010. № 4. С. 216–221. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/econpr\\_2010\\_4\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/econpr_2010_4_37).
8. Про благоустрій населених пунктів: Закон від 6 вересня 2005 р., N 2807-IV. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/page2>.
9. Шпара В.І. Проектування інтенсивного озеленення та благоустрою в умовах висотної ущільненої забудови. *Містобудування та територіальне планування*. 2012. Вип. 46. С. 655–660. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/MTP\\_2012\\_46\\_93](http://nbuv.gov.ua/UJRN/MTP_2012_46_93).
10. Клименко А.В. Моніторинг стану благоустрою та озеленення міста Києва: *Науковий вісник НЛТУ України*. 2017. Вип. 27(3). С. 41–44. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnltu\\_2017\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnltu_2017_27).
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1509793287>.
12. Про місцеві державні адміністрації : Закон від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1329896557051809>.

14. Кримінальний кодекс України: Закон від 5 квітня 2001 р. № 2341-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/print1482410985679014>.
15. Про затвердження Типових правил благоустрою території населеного пункту : Наказ від 27 листопада 2017 р. № 310 / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1529-17>.
16. Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій : Наказ від 17 травня 2005 р. № 76 / Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0927-05>.
17. Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України : Наказ від 10 квітня 2006 р. № 105 / Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0880-06/print>.
18. ДБН Б.2.2-5:2011 Благоустрій території: Планування та забудова міст, селищ і функціональних територій : Наказ від 28 жовтня 2011 р. № 259 / Мінрегіон України. URL: [http://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn\\_b\\_2\\_2\\_5\\_2011/1-1-0-1033](http://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn_b_2_2_5_2011/1-1-0-1033).
19. ДБН Б.2.2-12:2019 Планування і забудова територій: Наказ від 26.04.2019 р. № 104 / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: [https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b\\_2\\_2\\_12/1-1-0-1802#load](https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b_2_2_12/1-1-0-1802#load)
20. Про затвердження Правил будови і безпечної експлуатації атракціонної техніки: Наказ від 01.03.2006 р. № 110 / Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0405-06>.
21. Про затвердження Правил пожежної безпеки в Україні: Наказ від 30.12.2014 р. № 1417: Міністерство внутрішніх справ України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0252-15>.
22. Про затвердження Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць : Наказ від 17 березня 2011 р., № 145 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0457-11>.
23. Про охорону культурної спадщини: Закон від 8 червня 2000 р. № 1805-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>.
24. Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць: Постанова від 13 березня 2002 р. № 318 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/318-2002-%D0%BF>.
25. Про затвердження Порядку укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини: Постанова від 28 грудня 2001 р. № 1768 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-2001-%D0%BF>
26. ДСТУ Б Б.2.2-10:2016 Склад та зміст науково-проектної документації щодо визначення меж і режимів використання зон охорони пам'яток архітектури та містобудування: Наказ від 24.06.2016 р. № 178 / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://ndpi.com.ua/articles/28.pdf>.
27. Тернопіль: Схема озеленення міста: Пояснювальна записка. Київ. 2017. URL: [https://tmrada.gov.ua/files/Rishennia\\_sesiii/PZ-shema-OZ-Ternopil-0418](https://tmrada.gov.ua/files/Rishennia_sesiii/PZ-shema-OZ-Ternopil-0418)

### **Solonnikova I. Organization of the good devicesettlements: theoretical and applied aspects**

*The order of organization of settlements improvement is investigated and its peculiarities are distinguished: the improvement of settlements is ensured by local executive authorities and local self-government bodies; carried out without fail in the whole territory of the settlement; financing of local improvement programs is carried out at the expense of local budgets, with the exception of state-owned ones; local government and local government decisions on landscaping are mandatory for all businesses, institutions, organizations and citizens located in the territory. It is established that the basic point of organizing the improvement of settlements is the belonging of the objects of improvement to a certain category, such as: improvement and maintenance of the proper condition of parks, recreational zones, gardens, squares and recreational areas; improvement of territories – objects of cultural heritage and others.*

*It is established that conservation, restoration, rehabilitation, museum design, repair, adaptation of monuments of national importance may be carried out only with the written permission of the central executive authority.*

*It is revealed that the structure and planning of parks and gardens should be determined depending on the purpose, location, terrain, soil and hydrological conditions and the nature of the available green spaces, during which they should take into account their allergic properties. In recreation areas, it is advisable to provide accommodation and service establishments by setting up community centers. There are a number of restrictions on the location of recreational areas of attractions. It has been found that many scientists believe that the main element of the organization of landscaping – is the implementation of landscaping.*

*The importance of the process of greening the territory of a settlement regardless of the type of landscaping is proved, the difference can be only in its intensity, because green spaces of the city are an important part of the urban economy, and the system of green plantings is the most important factor in creating the best environmental, microclimatic living conditions for city dwellers.*

**Key words:** *landscaping, settlement, landscaping, green spaces, landscaping.*



---

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ НАУКИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

---

УДК 35:342.25

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.38>

**К. Є. Балабуха**

заступник директора Інституту економіки  
Класичного приватного університету

### ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРУ КУЛЬТУРИ

У статті розкрито принципи побудови системи управління сферою культури на території різних країн світу. Кожна держава визначає для себе власну модель здійснення культурної політики, яка є індивідуальною та спрямованою на розвиток держави. Розподіл коштів відповідно до цілей здійснення культурної політики є різним за механізмом виділення фінансів. У міру того, як ринки надалі будуть замінювати державу у сфері фінансування культури, посиляться процес загальної інтернаціоналізації культури. Структуровано принципи культурної політики, яка передбачає управління культурними процесами, це управління виражено комплексом оперативних дій для вирішення проблем інститутів, що покликані забезпечити розширене відтворення актуальних культурних форм у межах конкретних фінансових коштів, кадрів, інструментів і технологій. Виділено чотири основні моделі, базовим критерієм для розрізнення чинних моделей є саме принцип фінансування культурної сфери, а не політичні фундаменти. Для України прийнятна система розподілу ресурсів не скасовує, а, навпаки, передбачає можливість фінансування культурних проектів, програм та окремих колективів приватними особами й організаціями, чиє рішення не підлягає критиці, оскільки тут мова йде про власні кошти, які їх господар вільний витратити на власний розсуд. Підкреслено, що, яка б модель не вибиралася як базова для формування фундаменту становлення культурної політики для тієї чи іншої країни, варто пам'ятати, що часто це лише формально проголошені принципи, які в реальності сильно коригуються неформальними правилами. Наголошується, що особливістю країн, які розвиваються, є підстава, в основі якої держава є ключовим інститутом, здатним компенсувати недоліки інфраструктури, у якій неможливе забезпечення розвитку культури відповідно до необхідних загальнонаціональних вимог. Сформовано вимоги до вдосконалення реалізації реформи децентралізації у сфері культури на території України, в основі яких лежить твердження щодо індивідуалізації культурної політики відповідно до культурних процесів, що розвиваються в країні.

**Ключові слова:** сфера культури, децентралізація, реформування органів місцевого самоврядування, зарубіжний досвід, управління, інфраструктура, громада.

**Постановка проблеми.** Сфера культури – невід'ємна частина політики країн сучасного світу. Декларований вигляд країни (як зовнішній, так і внутрішній), туристська привабливість, підкреслення власної історичної і сформованої своєрід-

ності – усе це формується під впливом реалізації державної та муніципальної культурної політики.

Культурна політика передбачає управління культурними процесами, яке виражене комплексом оперативних дій для вирішення проблем інститутів, покликаних забезпечити розширене відтворення

актуальних культурних форм у межах конкретних фінансових коштів, кадрів, інструментів і технологій [3].

Запропонована тема є актуальною і практично необхідною для з'ясування світового досвіду в реалізації реформи децентралізації сфери культури й виявлення відмінних рис її реалізації на Україні на відміну від зарубіжних країн.

Децентралізація управління культурною політикою виражена в наданні широких повноважень у цій сфері місцевим органам влади, у значному посиленні позицій приватних благодійних фондів, спонсорських організацій та інших недержавних інститутів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Тема дослідження зарубіжного досвіду впровадження реформи децентралізації у сферу культури впродовж тривалого часу вивчалася як вітчизняними, так і зарубіжними вченими.

Н. Бібік і Г. Шаповал [1] вивчили й узагальнили досвід європейських країн щодо розвитку територіальних громад і впровадження децентралізованої системи управління та визначення напрямів його впровадження в Україні.

І. Архипенко [2] відокремив особливості проведення децентралізації влади у Франції, Польщі та Швеції, обґрунтував, що досвід децентралізаційних реформ кожної з країн є унікальним і відображає специфіку розвитку окремої країни, у зв'язку з чим недоцільним є впровадження зарубіжного досвіду без урахування особливостей економічного й політичного розвитку конкретної країни.

Із зарубіжних учених варто відзначити роботи E. Carniti, F. Cerniglia, R. Longaretti, A. Michelangeli [3], E. Ahmad, M. Bordignon and G. Brosio [4], D. Allain-Dupré [5].

Незважаючи на масштабність наукових досліджень щодо аналізу зарубіжного досвіду впровадження реформи децентралізації у сферу культури, згадана тема залишається вивченою неповною мірою й потребує подальших досліджень.

**Метою статті** є дослідження зарубіжного досвіду впровадження реформи децентралізації у сферу культури.

**Виклад основного матеріалу.** Децентралізація стала нормою для куль-

турної політики багатьох націй. Будь-якому сучасному уряду важко ігнорувати проголошену, хоча й невизначену «культуру для всіх». На цих принципах формується сучасна культурна політика.

У багатьох країнах особливо останніми роками децентралізація «в моді», будучи однією з основних цілей політики. Рада з культурного співробітництва при Раді Європи здійснила дослідний проект щодо оцінювання національних культурних політик, де «децентралізація» є одним із основних критеріїв поряд із «творчістю» й «участю».

Культурна політика повинна постійно вдосконалюватися. Однак відзначимо, що в усіх країнах вона знаходиться на різному рівні. Тому кожна держава визначає для себе власну модель здійснення культурної політики [6]:

На підставі розподілу коштів:

а) держава – натхненник. У рамках цієї моделі держава не втручається в культурну діяльність, але шляхом надання податкових пільг стимулює грошове фінансування культури окремими особами й організаціями. Державний бюджет бере участь у фінансуванні культури не безпосередньо, отримуючи при цьому менше податкових коштів;

б) держава – патрон. У рамках цієї системи держава фінансує роботу організацій, що здійснюють свою діяльність в галузі культури шляхом управління за принципом «на відстані витягнутої руки». Держава тільки встановлює загальний рівень підтримки культурної діяльності за допомогою виділення відповідних коштів із бюджету. Класичним прикладом такої держави є Сполучене Королівство Великобританії;

в) держава – інженер. У рамках цієї системи державне фінансування організацій сфери культури спрямовано на освіту й естетичне виховання населення;

г) держава – архітектор. Так само, як і держава «інженер», тут підтримується культура через спеціалізовані державні організації – міністерства або відділи культури. Чиновники приймають рішення про грошові субсидії, їх спрямування та розмір. У рамках цієї моделі культура фінансується відповідно до соціальних стандартів.

Отже, якщо застосовувати цю типологію для класифікації України, то її можна зарахувати до моделі «державно-інженер». (Стала підтримка культури з боку держави, державне фінансування становить основу державних гарантій, спрямованих на збереження та розвиток культурної спадщини країни.)

По всьому комплексу управлінських, організаційних і фінансових заходів управління:

а) ліберальна модель, за якої:

– держава не може вторгтися в автономну сферу культури;

– ринок культурних цінностей виконує важливі завдання;

– система грошового фінансування в основному проводиться через спеціальну систему приватних фондів, систему державного фінансування (приклад такої системи – модель «витягнутої руки» в Америці);

б) частково-державна модель:

– частина державних обов'язків делегується конкретному органу управління (наприклад, колегіальному або художньому органу);

– демократизація культури (прикладом такої моделі є культурна політика Ірландії, Великобританії);

в) бюрократично-просвітницька/соціалістична модель. Політичний, фінансовий та ідеологічний абсолютизм держави над культурою (приклад такої моделі: культурна політика Радянського Союзу, сьогодні – політика Китаю й Північної Кореї);

г) престижно-просвітницька/національна модель:

– на державу покладається відповідальність за розвиток у суспільстві культурних цінностей і підвищення їх престижу;

– першочерговим напрямом є розвиток національної культури та обмеження впливу масової культури інших країн (прикладом такої моделі є культурна політика Франції);

д) національна модель емансипації. Першочерговий напрям – відродження, збереження й розвиток самобутньої культури, яка в колишні часи стрімко придушувалася (приклад національної моделі емансипації – колишні колонії або країни

за тоталітарного режиму; приклад цієї моделі – культурна політика Африки);

е) культурна політика перехідного періоду;

– створена в суспільстві, де раніше діяв тоталітарний режим;

– іноді держава цілком знімає із себе відповідальність за досягнення певних цілей (наприклад, у Харкові приблизно 50% населення взагалі не відвідує театр) [7] (приклад – культурна політика України).

Бонна Андреас Візанд розкриває перспективи ролі держави в умовах реалізації моделі культурної політики ринкового типу. На його думку, у міру того, як ринки все більше будуть замінювати державу в справі фінансування культури, посилиться процес загальної інтернаціоналізації культури. Візанд припускає, що в майбутньому держава повинна стати джерелом інновацій і забезпечувати культуру гнучким фінансуванням із залученням різних фондів, а населення – культурними послугами, орієнтованими на конкретного клієнта. Виникає питання: чи існують країнові відмінності у формуванні тих чи інших моделей культурної політики? Чи залежать вони від політичних або від економічних факторів? Як здійснюється фінансування сфери культури? Відповіді на ці питання частково дає європейська група експертів, яка виділяє чотири моделі культурної політики, що використовуються в різних країнах світу і представляють водночас різні сценарії розвитку.

Дуже важливо, що базовим критерієм для розрізнення цих чинних моделей є саме принцип фінансування культурної сфери, а не політичні фундаменти.

Перша модель – американська: роль державної влади в галузі культури тут слабка. Федеральне агентство «Національний фонд мистецтв» володіє обмеженими засобами [8]. Основну частку фінансування дають приватні спонсори, фонди та фізичні особи.

Друга модель децентралізації (діє, наприклад, у Німеччині) – бюджетне фінансування здійснюється регіональною та місцевою владою. Центр, позбавлений міністерства, має обмежені компетенції

в галузі культури, беручи участь у цьому процесі лише як додаткове джерело грошей. Політика у сфері культури, що приймається й законодавчо підтримується, у цьому випадку включає приватне фінансування поряд із державним і громадським.

Третя модель, прийнята у Великобританії, скандинавських країнах, Канаді, спирається на принцип «витягнутої руки», згідно з яким уряд, визначаючи загальну суму дотацій на культуру, не бере участі в їх розподілі. Цю функцію здійснюють незалежні адміністративні органи, які, у свою чергу, право розподілу фінансових коштів передають спеціальним комітетам і групам експертів. Подібна практика покликана «тримати політиків і бюрократів на відстані «довжини руки» від роботи з розподілу фінансових коштів, а також захищати діячів мистецтва й установ від прямого політичного тиску або незаконної цензури. У Великобританії, наприклад, члени Ради у справах мистецтв хоча й призначаються міністром культури, відбираються серед найбільш шанованих інтелектуалів і фахівців сфери культури. Передбачається, що всі члени Ради політично нейтральні, не мають особистої зацікавленості й не представляють ніякі приватні інтереси.

Згідно із зауваженням К. Робінсона, який мав досвід роботи головою Ради у справах мистецтв Великобританії, зібрати авторитетних інтелектуалів дійсно вдається, вони добре справляються з поставленими перед ними завданнями: «У членів Ради немає ніякої іншої мотивації, крім того, щоб намагатися знайти правильне рішення в інтересах майбутнього мистецтва всієї країни. Члени Ради повинні бути професіоналами екстракласу, носіями вищих культурних цінностей і здатні «вибрати між найкращим, кращим і середнім» [9].

Важливим моментом при цьому є повна незалежність таких експертів від державних структур; вони не отримують за свою роботу жодної винагороди, для них це – почесна місія. Оскільки позиція кожного члена Ради стає надбанням гласності, це виключає махінації: власна репутація дорожча. Сприяє неупередженості рішень і ротація складів таких рад. Подібна

система розподілу ресурсів не скасовує, а, навпаки, передбачає можливість фінансування культурних проектів, програм та окремих колективів приватними особами й організаціями, чиє рішення не підлягає критиці, оскільки тут мова йде про власні кошти, які їх господар вільний витратити так, як йому заманеться [2]. На думку європейських експертів, така модель є найбільш прийнятною для України.

Четверта модель ґрунтується на існуванні сильної адміністрації у сфері культури на центральному рівні, адміністрації, яка понад свої прямі витрати на підтримку культурного розвитку відіграє й роль спонукальної та координувальної сили в діяльності всіх партнерів щодо культурного життя, зокрема регіональних і місцевих спільнот. Цей орган є своєрідним мотором, він із повагою ставиться до концепцій, до програм, які розробляють керівники організацій культури. Підтримка й фінансування розподіляються не довільно в тиші кабінетів чиновниками, а на основі думок спеціалізованих комісій, до складу яких входять експерти й незалежні фахівці [10].

Однак, яка б модель не вибиралася як базова для тієї чи іншої країни, варто пам'ятати, що часто це лише формально проголошені принципи, які в реальності сильно коригуються неформальними правилами.

В основі державного управління європейських країн лежить протиріччя. Воно полягає у величезному розриві між словом і ділом. Усі держави постійно роблять заяви про важливість культурної політики, але ці заяви не підкріплюються справами. Міністерства культури або інші відомства, що керують культурою, навіть за умови щедрого фінансування й постійних зусиль не можуть змінити суспільні пріоритети. Незважаючи на благі наміри, досягнення культурної політики незначні, а якщо говорити з погляду її реалізації, то й узагалі сумнівні. Видається, що в більшості громадян досі немає чіткого уявлення, які ж наміри та цілі їхніх урядів у цій галузі.

**Висновки і пропозиції.** Крім державного впливу на культурне життя згідно із цілями й ресурсними можливостями,



вплив чинять й інші суб'єкти культурного життя: творці культурних цінностей, їх носії й пропагандисти в своїх політичних, національних, конфесійних та інших інтересах, аж до окремих фізичних осіб. Найважливішим інститутом, що істотно впливає на культуру в розвинених країнах, є бізнес.

Маючи у своєму розпорядженні значні кошти й функціональний інтерес у сфері культури, цей сектор відіграє вагомую роль у регуляції культурної політики та побудови культурної сфери.

Особливістю країн, що розвиваються, є те, що держава є ключовим інститутом, здатним компенсувати недоліки інфраструктури, у якій неможливе забезпечення розвитку культури відповідно до необхідних загальнонаціональних вимог.

Конструювання культурної політики залежить від норм та уявлень про природу культурних процесів у конкретній країні, відрізняється за системою фінансування, рівнем залученості держави, обсягом і характером реалізованих у межах її сфери напрямів. Отже, можна зробити висновок, що культурна політика України повинна розвиватися за власним принципом, ураховуючи лише деякі позитивні аспекти зарубіжного досвіду в реалізації культурної політики, оскільки в українській дійсності багато принципів зарубіжної політики працювати не будуть, тому необхідно сформувати власний досвід реалізації культурної політики.

### Список використаної літератури:

1. Бібік Н.В., Шаповал Г.М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямків його впровадження в Україні. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2019. № 2 (8). С. 5–14. URL: <https://doi.org/10.30837/2522-9818.2019.8.005>.
2. Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. Вип. 4 (39). С. 7–15.
3. Carniti E., Cerniglia F., Longaretti R., Michelangeli A. Decentralization and economic growth in Europe: for whom the bell tolls. *Regional Studies*. 2019. Vol. 53. Issue 6. P. 775–789. URL: <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1494382>.
4. Ahmad E., Bordignon M. and Brosio G. (2016). Multi-level finance and the Euro crisis. Causes and Effects, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA.
5. Allain-Dupré D. (2017). Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine, Presentation Regional Development Policy Division: OECD.
6. Бовсунівська І.В., Бутник О.О. Децентралізація в сфері культури: досвід ефективної реформи європейських країн для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 24. С. 79–84.
7. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
8. Колодій О.М. Процес децентралізації: німецький досвід в українських реаліях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 17. С. 130–134.
9. Чернеженко О. Розвиток процесу децентралізації в Румунії. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 216–222.
10. Пянковський В. Іноземний досвід проведення децентралізації та пропозиції для України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. № 1. С. 102–106.

### **Balabukha K. Foreign experience in implementing the decentralization reform in the sphere of culture**

*The article describes the principles of building a system of management of the cultural sphere in the territory of different countries of the world. Each state defines for itself its own model of cultural policy implementation, which is individual and aimed at the development of the state. The allocation of funds according to cultural policy objectives is different in the mechanism of financial allocation. As markets continue to replace the state in the field of cultural financing, the process of universal internationalization of culture will intensify. The principles of cultural policy, which presupposes the management of cultural processes, are structured, this management is expressed as a complex of operative actions for solving the problems of the institutions, which are intended to ensure the widespread reproduction of current cultural forms within the specific financial means, personnel, tools and technologies.*

*Four basic models have been identified, and the basic criterion for distinguishing existing models is the financing of the cultural sphere, not the political foundations. For Ukraine, an acceptable system of resource allocation does not abolish, but, on the contrary, provides for the possibility of financing cultural projects, programs and individual collectives by individuals and organizations, whose decision is not subject to criticism, since it is a matter of their own resources, which their owner is free to spend so on, own discretion. It is emphasized that whichever model is not chosen as the basis for shaping the foundation of cultural policy for a particular country, it should be remembered that often these are only formally proclaimed principles, which in reality are strongly modified by informal rules. It is emphasized that the peculiarity of developing countries is the basis on which the state acts as a key institution, able to compensate for the shortcomings of the infrastructure in which it is impossible to ensure the development of culture in accordance with the necessary national requirements. Requirements for improvement of the implementation of the decentralization reform in the sphere of culture on the territory of Ukraine have been formed, on the basis of which claims are made about the individualization of cultural policy in accordance with the cultural processes developing in the country.*

**Key words:** *sphere of culture, decentralization, reform of local self-government bodies, international experience, management, infrastructure, community.*

УДК 351.078: 330.322

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.39>

**Л. І. Бережанська**

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ІНВЕСТИЦІЙ У ЛЕГКУ ПРОМИСЛОВІСТЬ

У статті досліджується сучасний стан формування й реалізації державної політики розвитку легкої промисловості в Україні. Визначено основні проблеми цього процесу в умовах реформування органів державної влади та місцевого самоврядування. Виокремлено органи, які здійснюють формування й реалізацію державної інвестиційної політики, серед яких – 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.

Як чинники, що вказують на пріоритетність розвитку галузі легкої промисловості як компонента національної економіки країни, виокремлено велику ємність внутрішнього ринку товарів легкої промисловості; високий рівень доданої вартості (до 50 відсотків), що створюється в процесі виробництва товарів, швидкий обіг капіталу; використання таких сировини та напівфабрикатів вітчизняного виробництва, як шкіра, вовна, льон, хімічні матеріали; низька енергоємність виробництва (1–3 відсотка валових витрат) і незначний вплив на довкілля; наявність висококваліфікованих кадрів у всіх регіонах.

Проведений структурно-логічний аналіз підрозділів обласних державних адміністрацій, які реалізують державну політику в інвестиційній сфері, виявив потребу уніфікації назв підрозділів, на які покладено виконання цієї функції. Виявлено, що лише 6 областей (Донецька, Закарпатська, Івано-Франківська, Одеська, Полтавська, Херсонська) мають у назві структурних підрозділів обласних державних адміністрацій безпосередній стосунок до діяльності в інвестиційній сфері. Отже, рекомендовано всім іншим обласним державним адміністраціям виокремити у своїй структурі такі підрозділи. Це сприятиме кращому сприйняттю потенційними інвесторами перспектив співпраці в цих регіонах. У дослідженні також обґрунтовано потребу державної підтримки розвитку легкої промисловості як інвестиційно-привабливої галузі.

**Ключові слова:** валовий регіональний продукт, державна політика, державне регулювання, інвестиції, легка промисловість, механізм державного управління, спеціальний режим інвестування, Україна.

**Постановка проблеми.** У переліку пріоритетних галузей економіки, затверджених Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 843-р, відсутня галузь легкої промисловості. Нагадаємо, що такий перелік затверджується згідно з ч. 2 ст. 2 Закону України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць».

Чинниками, які вказують про пріоритетність розвитку галузі легкої промисловості як компонента національної економіки

країни, є такі [10]: велика ємність внутрішнього ринку товарів легкої промисловості; високий рівень доданої вартості (до 50 відсотків), що створюється в процесі виробництва товарів, швидкий обіг капіталу; використання таких сировини та напівфабрикатів вітчизняного виробництва, як шкіра, вовна, льон, хімічні матеріали; низька енергоємність виробництва (1–3 відсотка валових витрат) і незначний вплив на довкілля; наявність висококваліфікованих кадрів у всіх регіонах.

Ще в середині минулого десятиріччя фахівцями передбачалися два основні

напрями розвитку легкої промисловості – «імпорتنий» та «інноваційно-інвестиційний». Сценарій «імпортного» варіанта (за яким і здійснюється сьогодні розвиток галузі) базується на роботі з давальницькою сировиною, імпортом промислового обладнання й використанням готової робочої сили. Він не передбачав розвитку вітчизняної матеріально-технічної бази виробництв галузі.

Інший – інноваційно-інвестиційний – передбачав [10] реалізацію інноваційної стратегії розвитку, прискорення технологічного оновлення виробництва; створення сприятливих умов для залучення інвестицій з метою розвитку галузі; сприяння розвитку вітчизняної сировинної бази для текстильної промисловості; розвиток пріоритетних підгалузей виробництва; сприяння розвитку внутрішнього ринку товарів легкої промисловості й захист вітчизняного виробника від недобросовісної конкуренції; широке використання продукції легкої промисловості в інших галузях; розвиток галузевої науки та інформаційного забезпечення підприємств, підготовку й перепідготовку кадрів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні і практичні аспекти процесу державного управління інвестиційною діяльністю, формування державної інвестиційної політики досліджувалися такими фахівцями, як А.Ю. Арсененко, Т.В. Майорова, В.А. Малярчук, А.В. Мерзляк, О.С. Папка, А.В. Пересада, Н.В. Почеріна, С.М. Ткач, В.Г. Федоренко, О.В. Федорчук, О.А. Шатило й інші. На сучасному етапі державотворення проблематика координації державної політики в інвестиційній сфері в умовах реформування органів державної влади та місцевого самоврядування потребує окремого дослідження.

**Метою статті** є виокремлення основних проблем організаційного механізму реалізації державної політики у сфері інвестицій у легку промисловість України й надання рекомендацій щодо шляхів їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади здійснює свою владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адмі-

ністрації, спрямовуючи й координуючи роботу цих органів. Із часу здобуття незалежності при Кабінеті Міністрів України (згідно з п. 1 ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») створювалися та функціонували різні консультативні, дорадчі й інші допоміжні органи.

У сфері інвестиційної політики можна виокремити такі органи (здійснювали свою діяльність, реорганізовані, об'єднані тощо):

- 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.

Розглянемо детальніше повноваження деяких із них в інвестиційній сфері.

Консультативна рада з питань іноземних інвестицій в Україні (29.05.1996–25.08.2004); основними завданнями були такі [8]: визначає основні фактори, що стримують надходження іноземних інвестицій, і шляхи їх усунення; розглядає кардинальні проблеми процесу регулювання іноземного інвестування на макроекономічному рівні, проекти підготовки державних програм та актів законодавства з питань іноземних інвестицій; уживає заходів для залучення українських суб'єктів підприємницької діяльності до міжнародних ринків товарів, капіталів і послуг; забезпечує формування привабливого іміджу України серед потенційних іноземних інвесторів.

Координаційна група з активізації інвестиційної діяльності (24.10.2002–21.12.2005); основними завданнями цієї групи були такі [9]: активізація організації виконання Програми «Інвестиційний



імідж України» за визначеними основними напрямками формування інвестиційного іміджу України, оприлюднення результатів роботи з метою інформування світової громадськості; розроблення й упровадження дієвих механізмів управління та контролю за ходом виконання Програми; координація роботи державних органів, підприємств, установ та організацій, зусилля яких спрямовано на виконання Програми;

Міжвідомча рада з питань інвестицій та інноваційного розвитку (07.03.2007–19.03.2008); основними завданнями ради були такі [11]: формування державної інвестиційної та інноваційної політики, розроблення механізму її реалізації, зокрема на засадах державно-приватного партнерства; розроблення й упровадження механізму державної фінансової підтримки інвестиційної та інноваційної діяльності; доцільності надання державної фінансової підтримки окремим інвестиційним та інноваційним проектам; залучення приватних інвестицій в інноваційний розвиток економіки; виконання державних інвестиційних та інноваційних програм і визначення обсягу їх бюджетного фінансування; розв'язання проблем державного регулювання інвестиційної діяльності; розроблення заходів, спрямованих на підтримку підприємницької діяльності, сприяння створенню конкурентних умов для провадження інвестиційної та інноваційної діяльності; визначення основних факторів, що стримують інноваційний розвиток, і шляхів їх усунення; участь у розробленні та проведенні експертизи проектів нормативно-правових актів з питань інвестицій, державних інвестиційних та інноваційних програм.

Офіс із залучення та підтримки інвестицій (19.10.2016); основними завданнями Офісу є такі [13]:

1) створення механізму підготовки й реалізації інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» для забезпечення ефективності взаємодії з інвесторами, які діють в Україні, та активного залучення інвестицій, а також забезпечення співпраці державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованої на створення сприятливого інвестиційного клімату в Україні;

2) сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з метою вирішення проблемних питань, що виникають під час здійснення інвестицій в економіку України;

3) підготовка пропозицій щодо формування й реалізації інвестиційного потенціалу України, підтримки пріоритетних інвестиційних проектів, поліпшення інвестиційного клімату в Україні, забезпечення захисту прав інвесторів; визначення шляхів, механізмів і способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації інвестиційних проектів; підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо взаємодії з інвесторами; удосконалення нормативно-правової бази з відповідних питань тощо.

У березні 2018 року Кабінет Міністрів України своїм рішенням змінив статус Офісу з постійно діючого дорадчого органу при уряді на державну установу.

Державне агентство з інвестицій та інновацій (30.12.2005–12.05.2011). Діяльність агентства координувалася Кабінетом Міністрів України через Міністерство економіки.

Державне агентство з інвестицій і розвитку (далі – Держінвестицій) утворене шляхом приєднання Національного агентства України з іноземних інвестицій та розвитку до Державного агентства України з інвестицій та інновацій [2] з відповідним перейменуванням. Основні завдання реорганізованого так Держінвестицій були такі [7]:

1) участь у формуванні й забезпеченні реалізації державної політики у сфері інвестиційної та інноваційної діяльності;

2) сприяння залученню інвестицій, забезпечення підвищення вітчизняного потенціалу з експорту продукції, що виробляється на підприємствах галузей національної економіки, а також стимулювання вітчизняного виробництва продукції, імпорт якої становить значну частку на ринку України.

Власне Національне агентство України з іноземних інвестицій (Укрзовнішінвест) було створене на основі Українського центру сприяння іноземному інвестуванню. Основними завданнями Укрзовнішінвесту були такі [12]:

– участь у формуванні й забезпеченні реалізації державної політики у сфері сприяння іноземному інвестуванню; сприяння реалізації проектів з іноземними інвестиціями;

– розроблення проектів і цільових планів інвестиційного розвитку територій;

– удосконалення нормативно-правової бази з питань іноземного інвестування.

Український центр сприяння іноземному інвестуванню створений 02.08.2005 Постановою Кабінету Міністрів України № 666. Основними завданнями Центру були такі [14]:

– розроблення й виконання комплексу заходів щодо формування позитивного інвестиційного іміджу України та її регіонів;

– надання потенційним іноземним інвесторам інформації щодо умов підприємницької та інвестиційної діяльності, інвестиційних можливостей України та її регіонів;

– визначення додаткових інструментів сприяння залученню іноземних інвестицій, адаптованих до умов конкретних регіонів, зокрема промислових і технологічних парків, надання допомоги регіонам у практичному їх застосуванні;

– інформаційна й організаційна підготовка інвестиційних проектів іноземних інвесторів за принципом «єдиного вікна»;

– підготовка пропозицій щодо стимулювання інвестиційної діяльності іноземних інвесторів, усунення перешкод у її здійсненні;

– сприяння досудовому врегулюванню спорів між іноземними інвесторами й державними органами.

У 2016 році в Україні, згідно з п. 8 ч. 1 ст. 106 Конституції України, створена як консультативно-дорадчий орган при Президентові України Національна інвестиційна рада [3, ст. 106].

Серед основних завдань Національної інвестиційної ради необхідно виокремити: «... розроблення пропозицій щодо стимулювання та розвитку інвестиційної діяльності в Україні, формування привабливого інвестиційного іміджу України, у тому числі з урахуванням найкращої міжнародної практики» [5, ст. 3]. Чинний склад ради нараховує 35 осіб.

Головою ради є чинний Президент України, а її секретарем – Давид Арахамія (з 21.06.2019). Засідання ради повинні відбуватися не рідше ніж два рази за рік [6].

Перше засідання Національної інвестиційної ради відбулося 25.05.2018 – лише через 2 роки після її створення. На ньому Степан Кубів (23-й перший віце-прем'єр України 14.04.2016–29.08.2019) назвав п'ять чинників, здатних позитивно вплинути на зростання вітчизняної економіки, – залучення інвестицій, продовження реформ, інновації, ефективне державне управління та збільшення експорту (з нарощуванням додаткової вартості товарів) [4].

Станом 01.07.2019 в Національній інвестиційній раді не було власного приміщення для здійснення технічного забезпечення своєї діяльності [1].

На регіональному рівні функції реалізації державної інвестиційної політики покладені на відповідні обласні державні адміністрації. Проведений нами структурно-логічний аналіз виявив певні проблемні аспекти в цій сфері. У таблиці 1 подані назви структурних підрозділів обласних державних адміністрацій, які реалізують державну політику у сфері інвестицій.

Як видно з таблиці 1, лише 6 обласних державних адміністрацій мають структурні підрозділи, назви яких безпосередньо вказують на діяльність в інвестиційній сфері, зокрема Донецька, Закарпатська, Івано-Франківська, Одеська, Полтавська, Херсонська області. При цьому зауважимо, що всі вони є «об'єднаними» підрозділами, тобто виконують ще й інші, не завжди суміжні, функції.

На нашу думку, така «неуважність» до залучення інвестицій у регіон не сприяє сприйняттю потенційними інвесторами серйозності державної підтримки інвестиційних програм у регіоні й потребує певної корекції власне іміджевої компоненти.

**Висновки і пропозиції.** У статті досліджено сучасний стан формування й реалізації державної політики розвитку легкої промисловості в Україні. Визначено основні проблеми цього процесу в умовах реформування органів державної влади та місцевого самоврядування.

**Назви структурних підрозділів обласних державних адміністрацій України, які реалізують державну політику у сфері інвестицій\***

№ з/п	Обласна державна адміністрація	Назва структурного підрозділу
1	Вінницька	Департамент міжнародного співробітництва та регіонального розвитку
2	Волинська	Департамент економіки та європейської інтеграції
3	Дніпропетровська	Департамент економічного розвитку
4	Донецька	Департамент інвестиційно-інноваційного розвитку і зовнішніх відносин
5	Житомирська	Департамент агропромислового розвитку та економічної політики
6	Закарпатська	Управління зовнішньоекономічних зв'язків, інвестицій та транскордонного співробітництва
7	Запорізька	Департамент промисловості та розвитку інфраструктури
8	Івано-Франківська	Головне управління з питань туризму, євроінтеграції, зовнішніх зв'язків та інвестицій
9	Київська	Департамент регіонального розвитку
10	Кропивницька	Департамент економічного розвитку і торгівлі
11	Львівська	Департамент економічної політики
12	Луганська	-
13	Миколаївська	Департамент економічного розвитку та регіональної політики
14	Одеська	Департамент інвестицій, міжнародного та міжрегіонального співробітництва
15	Полтавська	Департамент економічного розвитку, торгівлі та залучення інвестицій
16	Рівненська	Департамент економічного розвитку і торгівлі
17	Сумська	Департамент економічного розвитку і торгівлі
18	Тернопільська	Департамент економічного розвитку і торгівлі
19	Харківська	Департамент економіки і міжнародних відносин
20	Херсонська	Департамент інвестиційної та промислової політики
21	Хмельницька	Департамент економічного розвитку, промисловості та інфраструктури
22	Черкаська	Департамент регіонального розвитку
23	Чернівецька	Департамент регіонального розвитку
24	Чернігівська	Департамент розвитку економіки та сільського господарства
25	АР Крим	-

\* Виокремлено автором.

Проведений структурно-логічний аналіз підрозділів обласних державних адміністрацій, які реалізують державну політику в інвестиційній сфері, виявив потребу уніфікації назв підрозділів, на які покладено виконання цієї функції. Виявлено, що лише 6 областей (Донецька, Закарпатська, Івано-Франківська, Одеська, Полтавська, Херсонська) мають у назві структурних підрозділів ОДА безпосередній стосунок до діяльності в інвестиційній сфері. Отже, рекомендовано всім іншим ОДА виокремити в структурі такі підрозділи. Це сприятиме кращому сприйняттю потенційними інвесторами перспектив співпраці в цих регіонах. У дослідженні також обґрунтовано потребу державної підтримки розвитку легкої промисловості як інвестиційно-привабливої галузі.

**Список використаної літератури:**

1. Без офісу: Арахамія зізнався про відсутність приміщення в Національній інвестиційній раді. *ZIK: новини*. 27.06.2019. URL: [https://zik.ua/news/2019/06/27/bez\\_ofisu\\_arahamiya\\_ziznavsya\\_pro\\_vidsutnist\\_prymishchennya\\_v\\_natsionalnoi\\_1598187](https://zik.ua/news/2019/06/27/bez_ofisu_arahamiya_ziznavsya_pro_vidsutnist_prymishchennya_v_natsionalnoi_1598187).
2. Деякі питання Державного агентства України з інвестицій та інновацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 року № 749. *Офіційний вісник України*. 2007. № 37. С. 236. Ст. 1497. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749-2007-%D0%BF>.
3. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4656>.
4. Національна інвестиційна рада: що говорили президент і перший віце-

- прем'єр про економіку України. *Радіо Свобода*. 26.05.2018. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29251290.html>.
5. Питання Національної інвестиційної ради : Указ Президента України від 29 серпня 2016 року № 365/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. № 24. С. 24. Ст. 603. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365/2016#n27>.
  6. Питання Національної інвестиційної ради : Указ Президента України від 21 червня 2019 року № 423/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 51. С. 15. Ст. 1733. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423/2019>.
  7. Про Державне агентство з інвестицій та розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2010 року № 356. *Офіційний вісник України*. 2010. № 38. С. 10. Ст. 1280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356-2010-%D0%BF>.
  8. Про Консультативну раду з питань іноземних інвестицій в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 травня 1996 року № 567. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/567-96-%D0%BF>.
  9. Про Координаційну групу з активізації інвестиційної діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2002 року № 1568. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1568-2002-%D0%BF>.
  10. Про схвалення Концепції Державної програми розвитку легкої промисловості на період до 2011 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 року № 673-Р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 1. С. 208. Ст. 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/673-2006-%D1%80>.
  11. Про утворення Міжвідомчої ради з питань інвестицій та інноваційного розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 року № 424. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/424-2007-%D0%BF>.
  12. Про утворення Національного агентства України з іноземних інвестицій та розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 2009 року № 48. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/189796290>.
  13. Про утворення Офісу із залучення та підтримки інвестицій : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 року № 740. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-2016-%D0%BF>.
  14. Про утворення Українського центру сприяння іноземному інвестуванню : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 серпня 2005 року № 666. *Офіційний вісник України*. 2005. № 31. С. 358. Ст. 1865. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/666-2005-%D0%BF>.

### **Berezhanska L. Public policy implementation problems in light industry**

*The article investigates the current state of formation and implementation of the state policy of light industry development in Ukraine. The main problems of this process in the conditions of reforming state authorities and local self-government are identified. The bodies responsible for the formation and implementation are identified*

*state investment policy, including: Foreign Investment Advisory Board; Coordination group for activation of investment activity; Interagency Council on Investment and Innovation Development; Investment Attraction and Support Office; State Agency for Investment and Innovation; State Agency for Investment and Development; National Agency of Ukraine for Foreign Investments; Ukrainian Center for Foreign Investment Promotion; National Investment Council and others.*

*The factors that indicate the priority of the light industry development as a component of the national economy of the country are the following: large capacity of the domestic market of light industry goods; high level of value added (up to 50 percent) created in the process of production of goods, rapid turnover of capital; use of such raw materials and semi-finished products of domestic production as leather, wool, flax, chemical materials; low energy consumption (1–3 percent of gross costs) and little environmental impact; availability of highly qualified personnel in all regions.*

*The structural-logical analysis of the subdivisions of the regional state administrations implementing the state policy in the investment sphere revealed the need for unification of the names of the subdivisions, which are responsible for performing this function. Only 6 regions (Donetsk, Zakarpatska, Ivano-Frankivsk, Odessa, Poltava, Kherson) were found to have direct relevance to investment activity in the name of regional state administrations structural subdivisions. Thus, it is recommended that all other RSAs should distinguish such units in their structure. This will help the potential investors better understanding of cooperation prospects in these regions. The study also substantiates the need for state support for the development of light industry as an investment-attractive industry.*

**Key words:** *gross regional product, state policy, state regulation, investments, light industry, mechanism of public administration, special investment regime, Ukraine.*



УДК 35.073.51

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.40>

**Е. В. Волотко**

заступник директора з соціально-виховної та профорієнтаційної роботи  
Інституту економіки  
Класичного приватного університету

## **ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ Й БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

*У статті досліджено поняття й основні напрями інформаційної політики. Визначено загальну структуру державної системи забезпечення інформаційної політики та безпеки, яка включає чотири основні владні підсистеми, що утворюють гілки влади й різняться функціями у сфері забезпечення інформаційної безпеки: голову держави, законодавчу владу, виконавчу владу, судову владу.*

*Визначено основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні: пріоритетність науково-технічного й інноваційного розвитку держави; формування необхідних сприятливих економічних умов; посилення мотивації у використанні інформаційно-комунікаційних технологій. Пріоритетними заходами щодо реалізації державної політики забезпечення інформаційної безпеки України на сучасному етапі визнано розроблення й упровадження дієвих організаційно-правових механізмів, що регулюють відносини в інформаційній сфері, а також підготовку концепції публічно-приватного забезпечення інфобезпеки України; розвиток системи підготовки кадрів, які використовуються в галузі забезпечення інформаційної безпеки держави й інформаційної інфраструктури; створення системи культурно-освітнього забезпечення безпеки інформаційної сфери тощо.*

*Досліджено завдання й інструменти впливу Міністерства інформаційної політики, що є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України.*

*Оцінюючи результати перспектив забезпечення інформаційної безпеки України в умовах глобалізації, зроблено висновок, що вона та розвиток її інформаційного суспільства відбуваються в межах формування публічної системи інформаційної безпеки. Для поступового переходу України на новий етап розвитку необхідно забезпечити умову, за якої її загальнодержавні інтереси будуть невід'ємним складником інтересів регіонального інформаційного співтовариства.*

*Запропоновано здійснити такі напрями: місцеві державні адміністрації як органи виконавчої влади загальної компетенції повинні бути відсторонені від виконання невластивих їм функцій, що дасть змогу комплексно й ефективно підійти до їх реалізації, уникнути розпорошеності, неперсоніфікованості відповідальності тощо.*

**Ключові слова:** інформація, державна політика, інформаційна політика, інформаційне суспільство, безпека інформаційної політики.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан розвитку суспільства характеризується роллю, що зростає, інформаційної сфери, яке багато в чому визначає перспективи успішного здійснення соціально-політичних та державно-управлінських перетворень українського суспільства. Це зумовлено такими основними обставинами, як інтенсивний розвиток інформаційної інфраструктури й насамперед інформаційно-телекомунікаційних систем,

засобів і систем зв'язку, інтеграція у світовий інформаційний простір, а також інформатизація практично всіх сторін суспільного життя, діяльності органів державної влади й управління, які істотно посилили залежність ефективного функціонування суспільства та держави від стану інформаційної сфери; індустрія інформатизації, телекомунікації та зв'язку, демократизація тощо.

Цінність інформації може бути позитивною або негативною, що пояснюється таким: інформація – універсальний

інструмент прогресу людства, глобальний і найбільш актуальний ресурс розвитку сучасного суспільства, одна з основних загальнолюдських і національно-державних цінностей. Саме інформаційні ресурси та процеси є першопричиною багатьох конфліктів, соціального напруження і кризи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аспекти інформаційної політики розглянуті в сучасних вітчизняних дослідженнях В. Брижко, Ю. Іванченко, Є. Калашнюк, Ю. Лунь, А. Крап, М. Овсюк, А. Савич, О. Твердохліб та ін. Проте основні завдання державної інформаційної політики в Україні потребують подальшого дослідження.

**Метою статті** є оцінювання сутності й головних напрямів розвитку державної інформаційної політики України її ефективності та безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасних умовах інформація являє собою один із вирішальних ресурсів розвитку цивілізації, оскільки активно впливає на всі сфери життя через розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ). Надзвичайну значимість у зв'язку з цим набувають питання визначення дихотомічності й забезпечення інформаційної безпеки, тому що вона в сучасному постіндустріальному світі, впливає на прийняття державою тактичних і стратегічних рішень.

Органи державної влади, у компетенцію яких входить регулювання соціально-політичних відносин в інформаційній сфері, а також недержавні суб'єкти цієї діяльності, які залучаються для вирішення завдань державного управління, виступають як суб'єкти державної інформаційної політики та забезпечують рух її правового й організаційного механізмів [12].

У системі суб'єктів державної інформаційної політики державні інституції поділяються на групи залежно від рівня влади й управління (центральний, регіональний, місцевий); гілки державної влади (законодавча, виконавча, судова); спрямування діяльності органів державної влади (органи цивільного, економічного управління, «силовий блок», зовнішньополітичні відомства тощо).

Держава посідає особливе місце як серед суб'єктів державної інформаційної політики, так і серед суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки, оскільки вона володіє унікальними засобами й силами протидії загрозам у цій сфері [7].

Так, у системі державної інформаційної політики суб'єкти масового інформування та комунікації поділяються на групи за такими категоріями: за видом власності (державні ЗМІ і МК; недержавні ЗМІ та МК, у т. ч. ті, що контролюються іноземними фізичними та юридичними особами); за способом поширення інформації (електронні ЗМІ та МК, друковані ЗМІ та МК, Internet-ЗМІ) [5].

Загальна структура державної системи забезпечення інформаційної політики та безпеки включає чотири основні владні підсистеми, що утворюють гілки влади, які різняться функціями у сфері забезпечення інформаційної безпеки відповідно до компетенції: голову державу, законодавчу владу, виконавчу владу, судову владу.

Реалізацію державної політики в означеній сфері покладено на центральний орган виконавчої влади (далі – ЦОВВ) – Міністерство інформаційної політики України, який із 2015 року є основним у забезпеченні інформаційної безпеки держави [11]. Особливість реалізації цієї функції цим ЦОВВ полягає в тому, що він повинен здійснювати свою діяльність на базі використання інформаційної інфраструктури, виробляти і споживати інформаційні ресурси, як представник власника державних інформаційних ресурсів учиняти певні дії із забезпечення збереження цих ресурсів і безпеки функціонування інформаційних і телекомунікаційних систем, мереж зв'язку, систем автоматизації управління.

Згідно з Положенням про Міністерство інформаційної політики, його завданнями є (у систематизованому вигляді):

- реалізація конституційних прав і свобод громадян української державної сфери інформаційної діяльності;
- удосконалення й захист вітчизняної інформаційного простору, інтеграція України у світовий інформаційний простір;
- протидія загрозі розв'язування протистояння в інфосфері тощо.

Пріоритетними заходами щодо реалізації державної політики забезпечення інформаційної безпеки України на сучасному етапі повинні бути:

1) розроблення й упровадження дієвих організаційно-правових механізмів, що регулюють відносини в інформаційній сфері, а також підготовка концепції публічно-приватного забезпечення інфобезпеки України;

2) розвиток системи підготовки кадрів, які використовуються в галузі забезпечення інформаційної безпеки держави й інформаційної інфраструктури;

3) створення системи культурно-освітнього забезпечення безпеки інформаційної сфери тощо.

Потребують удосконалення організаційно-правові механізми державного впливу в цій сфері з метою соціально-економічного розвитку та забезпечення інформаційної безпеки.

Отже, для України сьогодні ще є актуальними завдання з розвитку інформаційного суспільства, аналіз загроз в інформаційній сфері та забезпечення інформаційної безпеки української держави як частини глобального інформаційного співтовариства.

Вирішальним фактором у державному регулюванні процесі в інформаційній взаємодії залишається згода, консенсус міжнародних компетентних органів, учених, діячів політики, культури та бізнесу. При цьому їхнє головне завдання сьогодні полягає в тому, щоб зробити інформацію, канали її поширення більш надійними, засоби отримання більш доступними, форми подачі інформації культурно прийнятними, знання та цінності, які в ній містяться, більш ефективними, корисними для держави, людини й суспільства.

Найсприятливішими досягненнями державної політики стали такі:

– унаслідок низки державних рішень обмежувального характеру громадяни стали менше споживати російський пропагандистський інформаційний продукт;

– з'явилася тенденція формування сталих механізмів, які б сприяли виробництву більших обсягів вітчизняного кінопродукту;

– є певні досягнення в забезпеченні покриття українським телевізійним сигналам

прифронтових, окупованих і прикордонних територій;

– зроблено перші кроки для забезпечення прозорості медіавласності в Україні.

Дії держави, ефективність яких ми не можемо оцінити: упровадження урядом інформаційних кампаній, спрямованих на культивування патріотизму та протидію російській пропаганді.

Нині немає даних, які б свідчили про вплив інформаційних кампаній уряду на реальні соціально-психологічні процеси. Результатом цих дій мало б стати зниження рівня поширення міфів і стереотипів, породжених антиукраїнською пропагандою, зниження рівня конфліктності в суспільстві та інших негативних соціально-психологічних наслідків російської пропаганди. Очевидно, що протидія їм є потрібною, але вона може бути ефективною тільки за умов мінімізації чинників, які їх зумовили. Крім того, щоб бути ефективним, цей вплив має відповідати низці вимог (чіткість цілей і завдань, систематичність, використання всіх можливих каналів впливу, різні стратегії впливу на різні аудиторії тощо), чого нині немає.

Проблеми, яких держава не змогла вирішити:

– відсутність послідовної державної політики і стратегічного підходу до інформаційної безпеки;

– відсутність дієвої системи реагування на інформаційно-психологічні загрози й належного державного менеджменту в цій сфері.

У державі не з'явилося ефективних державних механізмів моніторингу загроз, вироблення та імплементації рішень у сфері інформаційної безпеки, координації дій різних структур в цьому процесі. Міністерство інформаційної політики стало додатковим елементом неузгодженої системи функцій і повноважень. Отже, покращення спроможності держави адекватно реагувати на виклики національній безпеці в інформаційній площині за 2014–2019 роки не відбулося.

Проблеми, які залишилися поза увагою держави:

– олігархізоване медійне середовище в Україні;

– низький рівень медіаграмотності громадян.

На жаль, у напрямі вирішення цих проблем не зроблено жодних кроків.

Так само немає прогресу у вирішенні проблем, пов'язаних з інформаційним простором громадян України, які мешкають на окупованих територіях. Наявні державні рішення в площині інформаційної безпеки мають потенціал впливу лише на території, підконтрольній урядові України.

Практика свідчить, що діяльність, у тому числі із взаємодії, таких інституцій подекуди не відповідає новим умовам і потребам розвитку суспільства, його очікуванням, інколи гальмує проведення соціально-економічних і політичних перетворень, як наслідок, не забезпечує безпеку «збоку соціуму», не сприяє поліпшенню іміджу України на міжнародній арені, реалізації політики інтеграції, а також погіршує якість послуг, які надаються населенню.

Серед причин цього варто виокремити прагнення органів влади до її абсолютизації, незавершеність формування механізму розподілу сфер діяльності (а точніше, компетенції) державних і самоврядних інституцій, нетраспарентність (непрозорість) управлінських відносин, низьку активність громадськості й представників бізнесу в забезпеченні соціальної, економічної й інформаційної безпеки тощо.

Зважаючи на це, можемо стверджувати, що механізми міжсекторної взаємодії щодо забезпечення інформаційної безпеки відзначаються вже не суб'єкт-об'єктними, а суб'єкт-суб'єктними відносинами. Їх учасниками є публічно-владні інституції (державні, самоврядні та громадські), взаємодія яких має бути спрямована на задоволення інтересів кінцевих користувачів – жителів окремих регіонів, які, з іншого боку, становлять усе населення України й уможливають її інформаційну безпеку.

Не визначено цілі, завдання, механізми й архітектуру системи управління, в інтересах якої вони повинні працювати. Так, завантаженість та ефективно використання таких інформаційних систем зводиться до мінімуму за причини того, що функціонують вони значною мірою в авто-

номному режимі. У питаннях міжвідомчої взаємодії, як правило, відсутні взаємопов'язані інформаційні завдання й технології підтримки прийняття рішень, що не дають змоги об'єднати такі інформаційні системи в єдину мережу.

Такі ж проблеми мають місце й на регіональному рівні, як наслідок, управлінські рішення приймаються в обхід створених інформаційних систем, що стоять адміністративно й організаційно-технологічно особі збоку, на основі наявної не завжди повної інформації, а взаємодія втрачає повноту й оперативність.

Як показує українська практика створення «е-уряду», систематичність у забезпеченні інформаційної безпеки, сьогодні спостерігається значне викривлення в бік надання інформаційних послуг (довідкова інформація, стрічки новин тощо), менше уваги приділяється механізмам активного спілкування з громадянами, віддаленість від них органів спеціальної компетенції [8]. Створені в «Internet» офіційні сайти органів державної влади часто мають недостатнє інформаційне наповнення, не завжди підтримують надання державних послуг. Усе це свідчить про те, що існує реальна потреба в науково-теоретичному обґрунтуванні можливостей і напрямів використання ІКТ у системі державного управління [9].

Отже, міжсекторна взаємодія в означеній сфері має відбуватися з дотриманням таких вимог:

1) цілі спільної діяльності повинні бути зрозумілими, прозорими й чітко визначеними як для представників державної, регіональної та місцевої влади, так і для громадськості;

2) визначення рівнів і меж спільного вирішення проблем інфобезпеки;

3) залучення й участь громадськості має бути гнучким і відбуватися з урахуванням інтересів громадян і суспільно-політичних процесів, що повинно включати освіту населення з питань діяльності влади й законів, на яких ця діяльність базується;

4) процес формування та реалізації державної політики повинен відбуватися з дотриманням принципу ієрархічності, системності й публічності (тобто бути



чітко зрозумілим і відкритим для громадськості).

Аналіз наявних даних свідчить, що кожний з органів і відомств, які належать до системи державного управління (Центр – регіон), іде своїм шляхом під час збирання, обробки, зберігання та використання інформації. Отже, інформація не може бути повною й об'єктивною, якщо ускладнює прийняття ефективних державно-управлінських рішень і їх аналіз, а отже, не гарантує необхідний рівень інформаційної безпеки держави, регіонів і суспільства.

Чинна практика збирання інформації, особливо статистичних даних (саме на цьому рівні значною мірою знаходиться використання інформаційних технологій), не відповідає завданням державного управління на сучасному етапі суспільного розвитку [1; 3].

Багатоаспектність державно-управлінських проблем у сфері забезпечення прозорості, відкритості, повноти й достовірності інформації, що чекають свого вирішення, вимагає координації діяльності, посилення взаємодії державних структур і різних неурядових, громадських організацій, деконцентрації державної влади. Це має дати можливість забезпечити оперативність та ефективність державно-управлінських рішень, стійкість розвитку регіонів, інформаційну безпеку держави, суспільства й особистості.

Варто зазначити, що наявні сьогодні західні схеми побудови діджиталізації державою за допомогою ІКТ, формування інформаційної політики та безпеки повністю не адаптовані до українських реалій [8, с. 360; 9, с. 99].

Удосконалення організаційно-функціонального забезпечення державної діджиталізації у сфері інформаційної безпеки України покликано сприяти уникненню дублювання функцій державного управління, посиленню контролю та відповідальності з боку держави й громадськості в цій сфері, адаптації механізму формування та реалізації державної безпеки й інформаційної політики до передових світових практик. Вони передбачають наближення влади до населення, публічність процесу прийняття управлінських рішень, що дає можливість зробити більш точним

його аналіз з метою коригування й оптимізації своєї роботи; викликає в громадськості відчуття причетності до творення та реалізації політики; населення починає сприймати її як партнера, помічника, а не як щось відокремлене й вороже, тим самим забезпечуючи інформаційну безпеку в державі.

Відзначимо, що вдосконалення потребує насамперед організаційно-функціональне забезпечення роботи Міністерства інформаційної політики України.

Оцінюючи результати перспектив забезпечення інформаційної безпеки України в умовах глобалізації, робимо висновок, що вона та розвиток її інформаційного суспільства відбуваються в межах формування публічної системи інформаційної безпеки. Для поступового переходу України на новий етап розвитку необхідно забезпечити умову, за якої її загальнодержавні інтереси будуть невід'ємним складником інтересів регіонального інформаційного співтовариства.

Реалізація їх можливостей – питання адекватної політики і своєчасних публічно-управлінських рішень. Для цього Міністерство інформаційної політики України, як інші ЦОВВ, що виконують специфічні функції державного управління в окремій сфері та галузі економіки, повинно мати розгалужену, ієрархізовану й найбільш наближену до об'єкта впливу організаційну будову.

Паралельно варто здійснити таке: місцеві державні адміністрації як органи виконавчої влади загальної компетенції повинні бути відсторонені від виконання невластивих їм функцій, що дасть змогу комплексно й ефективно підійти до їх реалізації, уникнути розпорошеності, неперсоніфікованості відповідальності тощо.

Зважаючи на вищевикладене, вважаємо, що вимагає вдосконалення положення про типову структуру системи органів виконавчої влади спеціальної компетенції у сфері інформаційної безпеки, нині представленій Міністерством інформаційної політики України, у якому варто визначити перелік обов'язкових підсистем:

1) організаційно-функціональних підсистем (основних і функціонально-допоміжних);

2) інформаційних підсистем (наприклад, електронний документообіг, електронний цифровий підпис, збирання, аналіз, пошук і захист інформації, електронна комерція, електронний архів, доступ до Інтернету тощо);

3) інформаційних ресурсів тощо [10].

Наявність такого оновленого положення допоможе виробити критерії об'єктивної оцінки рівня інформатизації й ефективності діяльності органів виконавчої влади спеціальної компетенції у сфері інформаційної безпеки як на регіональному рівні, так і на загальнодержавному.

**Висновки і пропозиції.** Зміст інформаційної безпеки, що правомірно розглядати в межах дихотомічності інформаційної сфери, елементами якої визнано сукупність інформації, засобів її виробництва, обробку та зберігання, інформаційний простір та інфраструктуру, суб'єктів, що здійснюють збирання, формування, розповсюдження й використання інформації, а також системи державного управління, державно-владних відносин, що виникають при цьому.

Аналіз дії правового й організаційного механізмів державної політики у сфері інформаційної безпеки в Україні встановив таке:

1) відсутня єдина інфраструктура зв'язку й інформації державних органів влади, побудована на єдиних стандартах і платформах, ускладнюючи тим самим процес своєчасного впровадження сучасних технологій;

2) чинні інформаційні системи органів державної влади розроблені й введені в експлуатацію в різний час, що й зумовило несумісність програмно-технічних рішень сьогодні;

3) вітчизняна правова база відзначається розпорошенням і дублюванням напрямів діяльності органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції щодо забезпечення інформаційної безпеки тощо.

#### Список використаної літератури:

1. Белай С.В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : монографія. Харків : Національна акад. НГУ, 2015. 349 с.

2. Інформаційне суспільство. Дефініції / В.М. Брижко, О.М. Гальченко, В.С. Цимбалюк, О.А. Орехов, А.М. Чорнобров. Київ, 2002. 220 с.
3. Вербицький О.В. Поняття соціальної напруженості та роль держави в управлінні нею й інформаційною безпекою. *Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком* : матеріали наук-практ. конф. (01.12.2017 р.). Дніпро, 2017. С. 47–49.
4. Глобалізація і безпека розвитку : монографія / О.Г. Білорус, Д.Г. Лук'яненко та ін. ; кер. авт. колективу і наук. ред. О.Г. Білорус. Київ : КНЕУ, 2001. 733 с.
5. Домбровська С.М. Механізми інформаційної безпеки як складові державної безпеки України. *Державне управління науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту* : матеріали Всеукраїнської наук-практ. конф. / за заг. ред. В.П. Садкового. Харків, 2015. С. 282–286.
6. Іщенко В.М. Міжнародний досвід упровадження електронного урядування. *Держава та регіони*. 2012. № 4. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4\\_2012/5.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2012/5.pdf).
7. Михайлов А.О. Оптимізація причинно-наслідкового зв'язку функцій держави та механізмів державного управління в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Акад. муніц. управління. Київ, 2015. 20 с.
8. Опанасенко Я.О., Помаза-Пономаренко А.Л. Електронне врядування як складова державного управління соціально-економічним розвитком регіонів. *Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства* : матеріали Міжнарод. наук-практ. конф., м. Суми, 22 березня 2016 р. Суми : Сумський державний університет, 2016. С. 360–363.
9. Опанасенко Я.О., Помаза-Пономаренко А.Л. Організаційно-правові засади електронного врядування в системі державного управління соціально-економічним розвитком регіонів. *Сучасні суспільні комунікації: проблеми, пріоритети та першочергові завдання в євроінтеграційних процесах* : матеріали Міжнар. конф. (м. Хелм, Польща, 27 листопада 2015 р.). Хелм : Вид-во ВШМВСК, 2016. С. 98–103.
10. Опанасенко Я.О., Помаза-Пономаренко А.Л., Лукиша Р.Т. Роль і місце організаційної, соціальної й інформаційної складових у реалізації державної регіональної політики в умовах невизначеності

- регіонів. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2016. № 1 (4). С. 203–209.
11. Офіційний веб-сайт Міністерства інформаційної політики України. URL: <http://mip.gov.ua/ru/>.
12. Почепцов Г., Чукут С. Інформаційна політика : навчальний посібник. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 88 с.
13. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.
- 

### **Volotko E. Assessment of the efficiency and security of the state information policy of Ukraine**

*The article explores the concepts and main directions of information policy. The general structure of the state system of providing information policy and security is defined, which includes four main power subsystems, forming branches of power, and different functions in the field of information security: heads of state, legislative power, executive power, judicial power.*

*The basic principles of development of the information society in Ukraine are defined: priority of scientific, technical and innovative development of the state; formation of necessary favorable economic conditions; increasing motivation in the use of information and communication technologies. Priority measures for the implementation of the state policy of providing information security of Ukraine at the present stage are recognized: the development and implementation of effective organizational and legal mechanisms governing relations in the information sphere, as well as the preparation of the concept of public-private provision of information security of Ukraine; development of the training system used in the field of state information security and information infrastructure; creation of a system of cultural and educational security of the information sphere, etc.*

*The tasks and instruments of influence of the Ministry of Information Policy, which is the main body in the system of central executive bodies in the sphere of ensuring information sovereignty of Ukraine, are investigated.*

*Assessing the results of prospects for ensuring information security of Ukraine in the conditions of globalization, it is concluded that it and the development of its information society occur within the framework of the formation of a public information security system. For Ukraine's gradual transition to a new stage of development, it is necessary to provide a condition under which its national interests will be an integral part of the interests of the regional information community.*

*It is proposed to carry out the following directions: local state administrations, as executive bodies of general competence, should be discharged from performing their functions that are not inherent to them, which will allow them to comprehensively and effectively approach their implementation, avoid dispersion, impersonal responsibility, etc.*

**Key words:** *information, government policy, information policy, information society.*

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.41>**Н. О. Полковнікова**аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## **ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: РОЗМЕЖУВАННЯ Й РІВНІ ПЕРЕТИНУ**

У статті зауважено, що основною метою системи охорони здоров'я в Україні є збереження здоров'я нації, запобігання захворюванням і надання кваліфікованої медичної допомоги з використанням найновіших здоров'язбережувальних технологій тощо. Проте система охорони здоров'я сьогодні потребує трансформації із системи надання медичної допомоги за фактом захворювання в систему профілактики захворювань і підвищення рівня надання громадянам якісної первинної медичної допомоги.

У статті розкрито сутність понять: «повноваження», «компетенція» – і понятійних конструктивів: «місцеве самоврядування», «повноваження органу виконавчої влади». Висвітлено наукові підходи до визначення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я в Україні. Окреслено систему органів державного управління охорони здоров'я й управлінську політику органів державної влади та визначено функції органів місцевого самоврядування щодо охорони здоров'я в Україні. Проаналізовано нормативно-правові документи й першоджерела, дотичні до теми дослідження, у результаті чого схематично представлено розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я в Україні.

Наголошено на тому, що розмежування повноважень щодо сфери охорони здоров'я між органами державної влади та органами місцевого самоврядування – надзвичайно важливе питання державного управління особливо в період реформування галузі й орієнтації України на європейські стандарти медичного обслуговування населення. Підкреслено, що необхідно враховувати забезпечення відповідності повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування, їхнім фінансовим можливостям і наявності потенційних ресурсів для оптимального виконання ними цих повноважень. Зауважено, що це стосується й вирішення питань функціонування та розвитку високоспеціалізованої медичної допомоги в амбулаторних і стаціонарних закладах у плановому порядку чи в екстрених ситуаціях, кваліфікованих лікарських консультації, діагностики, реабілітації тощо. Окреслено перспективи для нових досліджень з висвітленої у статті теми.

**Ключові слова:** державна політика, державне управління, здоров'я нації, компетенція, місцеве самоврядування, органи державної влади, охорона здоров'я, повноваження.

**Постановка проблеми.** Державне управління соціальним і гуманітарним розвитком вважають пріоритетом третього тисячоліття [10, с. 29]. Учені підкреслюють значущість тези, що «запорукою збалансованої та прогнозованої розбудови держави є соціогуманітарний розвиток регіонів. Тому стратегічним завданням державного управління у сфері соціогуманітарного розвитку регіонів є пошук новітніх інноваційних моделей управління

соціальними та політичними процесами» [10, с. 31], адекватний розподіл повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, в тому числі й у сфері охорони здоров'я, що й визначило тему наукової розвідки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Роль органів державної влади в управлінні розвитком сфери охорони здоров'я висвітлено в наукових працях українських науковців: М. Білинської (питання державної політики у сфері охорони здоров'я [7]), С. Вовк (механізми державного



управління системними змінами у сфері охорони здоров'я [4]), Н. Карамішева (державне регулювання інноваційних процесів у системі охорони здоров'я [8]), В. Лехан, В. Рудого (основні шляхи подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні [13]), Я. Радиша (політика держави щодо галузі охорони здоров'я [7]), І. Солоненка (державне регулювання охорони громадського здоров'я в Україні [18]), О. Ціборовського (шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я) [23] та ін.

Функції органів місцевого самоврядування в контексті управління сферою охорони здоров'я розкрито в дослідженнях О. Бориславської (правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування й місцевих державних адміністрацій [25]), В. Вакулєнка (управління охороною здоров'я територіальної громади [22]), О. Васюк (розвиток повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я [2]), З. Гладуна (адміністративно-правове регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення [5]), М. Орлатого (охорона здоров'я територіальної громади в контексті державного управління [22]), І. Рожкової (питання конкурентоспроможності регіонального управління у сфері охорони громадського здоров'я [17]), І. Солоненка (діяльність місцевих органів влади у сфері охорони здоров'я на рівні адміністративного району [19]), О. Торбас (організаційно-правові засади місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я [21]), В. Шарія (особливості реалізації органами місцевого самоврядування державної політики в умовах трансформації українського суспільства [24]) Н. Янюк (взаємодія місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій [25]) та ін.

**Мета статті** – розкрити сутність понять: «повноваження», «компетенція» – і понятійних конструктів: «місцеве самоврядування», «повноваження органу виконавчої влади»; розмежувати повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті управління сфері охорони здоров'я.

**Виклад основного матеріалу.** Збереження здоров'я нації, запобігання захворюванням і надання кваліфікованої медичної допомоги з використанням найновіших здоров'язбережувальних технологій тощо – основна мета системи охорони здоров'я.

Як стверджують науковці [13, с. 105; 5, с. 249], нині в Україні необхідно трансформувати систему охорони здоров'я із системи надання медичної допомоги за фактом захворювання в систему профілактики захворювань і підвищення рівня надання громадянам держави якісної первинної медичної допомоги [9, с. 62–63].

Факт розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я зумовлює необхідність відображення наукової дискусії щодо поняття «повноваження».

Український дослідник І. Солоненко трактує термін «повноваження» як право віддавати накази, розпорядження та добиватися їх виконання, здійснювати необхідні дії або приймати управлінські рішення. Повноваження використовуються для виконання зобов'язань [20].

Повноваження розглядається як компетенція [11, с. 469]; сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [3, с. 639]; це – сукупність предметів відання, функцій, повноважень, прав та обов'язків органу виконавчої влади, посадової особи [14, с. 210].

У контексті державного управління компетенцію доречно тлумачити як сферу діяльності певного органу й повноваження, необхідні для здійснення цієї діяльності. Тобто повноваження є складовим елементом компетенції; це – сукупність прав та обов'язків; це – функції.

Як зазначає І. Беленчук, «компетенція (правомочність) стосується лише посадових осіб, які компетентні (правомочні) вирішувати питання, що виникають між конкретними учасниками (суб'єктами) адміністративно-правових відносин» [1, с. 49–50].

Понятійний конструкт «повноваження органу виконавчої влади» тлумачиться термінологічним словником в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [15] як закріплені за органом виконавчої влади права й обов'язки (в тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень, так звані «юрисдикційні» обов'язки).

У цьому документі зауважується, що для визначення певного обсягу повноважень, закріпленого за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, застосовується поняття «компетенція». Центральне місце й переважну частину серед повноважень органу виконавчої влади становлять державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення здійснення їх тими, кому вони адресовані [15].

Відповідають за реалізацію державної політики, згідно із Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [12], органи державної виконавчої влади за особистої відповідальності за неї Президента України (стаття 14).

Українська систему органів державного управління охорони здоров'я складають: Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України; Рада міністрів АРК; місцеві державні адміністрації: управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій, відділи охорони здоров'я районних державних адміністрацій (рис. 1).

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції розробляють програми й прогнози у сфері охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, формують і розміщують державні замовлення з метою матеріально-технічного забезпечення сфери, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність у сфері охорони здоров'я (частина 5 статті 14 зі змінами, унесеними згідно із Законом від 07.07.2011 № 3611-VI).

Управлінська політика органів державної влади України щодо охорони здоров'я полягає у прийнятті законодавчих актів, пов'язаних із функціонуванням і розвитком галузі охорони здоров'я; визначенні її основних принципів і механізмів фінансування й управління у сфері охорони здоров'я; здійсненні соціально-економічних, правових, організаційних заходів з метою збереження громадського здоров'я та гарантування кваліфікованої якісної медичної допомоги й профілактики захворювань; прийнятті загальнодержавних рішень щодо збереження та зміцнення фізичного й психічного здоров'я української нації; ініціюванні реформи та контролі за її проведенням і координації етапів реформування сфери охорони здоров'я; забезпеченні для всіх (без винятку) громадян умов для формування здорового способу життя як важливого чинника соціально-економічного розвитку держави тощо.

Основами законодавства України про охорону здоров'я [15] регламентовано,

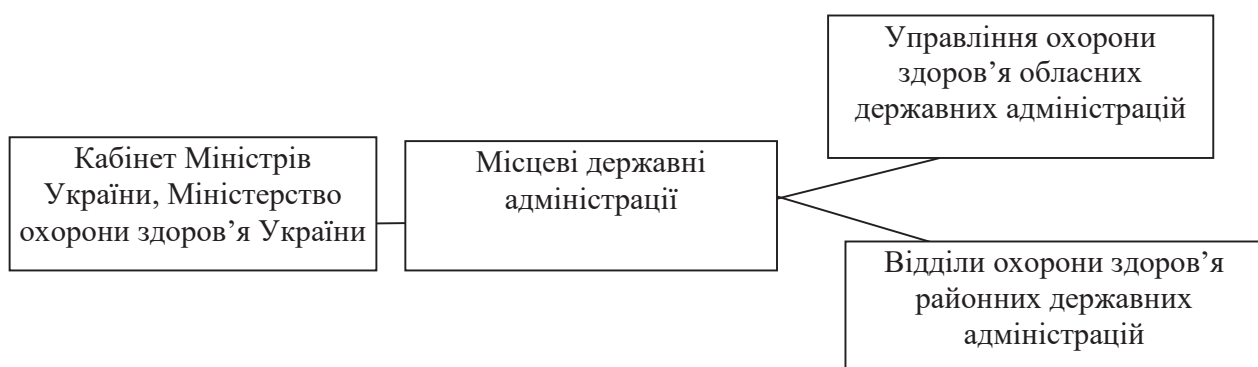


Рис. 1. Система органів державного управління охорони здоров'я

що реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Отже, активну участь у реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я населення, згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», беруть органи місцевого самоврядування, на які покладено зобов'язання реалізації завдань з охорони здоров'я населення, яке мешкає на території села, селища чи міста, району чи області.

Статтею 72 Закону України про місцеве самоврядування [16] визначено повноваження у сфері охорони здоров'я районних та обласних державних адміністрацій: «... районні та обласні державні адміністрації забезпечують відповідно до законодавства розвиток охорони здоров'я; сприяють відродженню осередків асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я та є підзвітними і підконтрольними у цій частині повноважень, які їм делеговані, а також у виконанні рішень рад з цих питань».

Як зазначає З. Гладун, держава в особі відповідних органів виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів України й Міністерства охорони здоров'я України, повинна надавати організаційно-методичну та наукову допомогу для медичного забезпечення всього населення країни незалежно від того, де проживає той чи інший громадянин – у селі, в селищі чи в місті, контролювати відповідно до затверджених державних стандартів якість надання медичної допомоги, вирівнюючи місцеві та регіональні відхилення, упроваджувати в діагностично-лікувальний процес нові методи лікування, нові ліки, а отже, задавати тон у формуванні найвищого за якістю рівня надання медичної допомоги [6].

Як зауважує науковець, повноваження у сфері охорони здоров'я населення в органах місцевого самоврядування села, селища й міста різняться між собою за глибиною й обсягом. Очевидно, що найбільше повноважень у цій сфері належить головам і відповідним радам, особливо великих міст, обласних центрів, у яких проживає велика кількість населення та в яких

розміщена певна мережа медичних закладів, що можуть бути сформовані в місцеву систему охорони здоров'я [6].

У контексті державного управління, на думку В. Шарія, «місцеве самоврядування розглядається з різних позицій та в різному сенсі: в соціально-філософському – як вид соціальної самоорганізації, у політико-правовому – як форма народовладдя та спосіб вирішення громадянами питань місцевого значення, у функціональному – як вид професійної управлінської діяльності. Водночас місцеве самоврядування – це фундаментальний принцип здійснення влади, який у поєднанні з принципом її поділу визначає систему управління в демократичній правовій державі. Крім того, місцеве самоврядування є способом організації та формою здійснення влади населенням як безпосередньо, так і через представницькі органи, які воно обирає шляхом реалізації відповідних моделей автономної діяльності» [24, с. 10].

Як зазначає Н. Васюк, чинне законодавство України чітко не встановлює виключного переліку питань місцевого значення, що зумовлює певні труднощі в процесі розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також під час розподілу повноважень місцевого самоврядування на самоврядні й делеговані [2].

Проаналізувавши нормативно-правові документи й першоджерела, дотичні до теми дослідження, спробуємо представити розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я в Україні у зведеній таблиці 1.

Як зазначає В. Шарій, «на сучасному етапі суспільного розвитку в усіх демократичних державах місцеве самоврядування розглядається як важлива складова суспільного управління, необхідне доповнення до управління з центру та противага йому, показник рівня демократичності суспільства» [24, с. 10].

**Висновки і пропозиції.** Отже, охорона здоров'я – система заходів, які здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування з метою збереження й відновлення здоров'я громадян, підтримування їхньої оптимальної

Таблиця 1

**Розмежування повноважень між органами державної влади  
та органами місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я в Україні**

<b>Повноваження органів державної влади</b>	<b>Повноваження органів місцевого самоврядування</b>
1) прийняття законодавчих актів, пов'язаних із функціонуванням і розвитком галузі охорони здоров'я	1) захист прав і свобод людини та громадянина у сфері охорони здоров'я й забезпечення виконання вимог законодавства про охорону здоров'я; затвердження місцевих цільових програм у сфері охорони здоров'я
2) визначення основних принципів, що забезпечують розвиток мережі закладів охорони здоров'я	2) управління закладами охорони здоров'я, які перебувають у власності відповідних територіальних громад, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення
3) створення економічних, правових та організаційних механізмів, що стимулюють ефективну діяльність у сфері охорони здоров'я та механізмів фінансування й управління у сфері охорони здоров'я	3) організація медичного обслуговування у закладах освіти, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм
4) прийняття загальнодержавних рішень щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я української нації	4) забезпечення в межах наданих повноважень доступності й безоплатності медичного обслуговування на відповідній території
5) ініціювання реформи та контролі за її проведенням і координації етапів реформування сфери охорони здоров'я	5) забезпечення рівного доступу населення до медичних послуг, що фінансуються за рахунок відповідних місцевих бюджетів, сприяння розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини
6) здійснення соціально-економічних, правових, організаційних заходів з метою збереження громадського здоров'я, забезпечення для всіх (без винятку) громадян умов для формування здорового способу життя як важливого чинника соціально-економічного розвитку держави	6) забезпечення розвитку всіх видів медичного обслуговування, розвитку й удосконалення мережі закладів охорони здоров'я всіх форм власності, організація роботи з підвищення рівня професіоналізму медичних працівників
7) гарантування кваліфікованої якісної медичної допомоги і профілактики хвороб	7) прийняття рішень про створення й реорганізацію закладів охорони здоров'я, що перебувають у власності відповідних територіальних громад чи їхніх об'єднань, оптимізація мережі закладів і забезпечення ефективного використання ресурсів
8) організація розроблення та здійснення державних цільових програм щодо охорони здоров'я нації	8) реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів охорони здоров'я незалежно від форми власності
9) укладання міжурядових угод і координація міжнародного співробітництва з питань охорони здоров'я	9) організація забезпечення населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення в порядку, визначеному законодавством
10) прогнозування подальшого розвитку сфери охорони здоров'я	10) забезпечення санітарного й епідемічного благополуччя населення та створення умов для здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду на відповідній території
11) визначення єдиних науково обґрунтованих державних стандартів, критеріїв і вимог, що повинні сприяти охороні здоров'я громадян	11) ужиття в разі виникнення надзвичайної ситуації необхідних заходів для забезпечення врятування життя людей, захисту їх здоров'я, санітарного й епідемічного благополуччя
12) формування та розміщення державних замовлень з метою матеріально-технічного забезпечення сфери охорони здоров'я	12) сприяння роботі громадських організацій, які проводять діяльність у сфері охорони здоров'я
13) здійснення державного та нагляду й іншої виконавчо-розпорядчої діяльності в сфері охорони здоров'я тощо	13) забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення тощо



працездатності та соціальної активності за максимальної біологічно можливої індивідуальної тривалості життя людини.

Розмежування повноважень щодо сфери охорони здоров'я між органами державної влади та органами місцевого самоврядування – надзвичайно важливе питання державного управління, особливо нині, в період реформування галузі та орієнтації на європейські стандарти медичного обслуговування населення. Проте необхідно обов'язково враховувати забезпечення відповідності повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування, їхнім фінансовим можливостям і наявності потенційних ресурсів для оптимального виконання ними цих повноважень. Це стосується й вирішення питань функціонування та розвитку високоспеціалізованої медичної допомоги в амбулаторних і стаціонарних закладах у плановому порядку чи в екстрених ситуаціях, кваліфікованих лікарських консультації, діагностики, реабілітації тощо. Ці й інші невирішені питання відкривають перспективи для нових досліджень.

### Список використаної літератури:

1. Беленчук І.А. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Видавництво А.С.К., 2004. 176 с.
2. Васюк О. Розвиток повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2010. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=92>.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. 992 с.
4. Вовк С.М. Механізми державного управління системними змінами у сфері охорони здоров'я : автореф. дис. ... докт. з держ. управл. : 25.00.02. Маріуполь, 2019. 42 с.
5. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я населення. URL: [http://www.lex-line.com.ua/?go=full\\_article&id=90](http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=90).
6. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль : Екон. думка, 2005. 460 с.
7. Державна політика у сфері охорони здоров'я : колективна монографія : у 2 ч. / кол. авт. ; упоряд. Я.Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
8. Карамішев Д. В. Державне регулювання інноваційних процесів у системі охорони здоров'я : дис. ... докт. наук держ. упр. : 25.00.02. Донецьк, 2007. 494 с.
9. Медичне право України: нові грані. URL: <http://health-ua.com/>.
10. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наукова доповідь / редкол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. докт. наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.
11. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / уклад. : В. Яременко, О. Сліпущко. Київ : Аконтіт, 1998. Т. 3. 928 с.
12. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України. URL: <https://zakon.help/law/2801-XII/edition10.03.2018/>.
13. Основні шляхи подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні / за заг. ред. В.М. Лехан, В.М. Рудого. Київ, 2005. 168 с.
14. Популярна юридична енциклопедія / кол. авт. : В.К. Гіжевський, В.В. Гловченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін. Київ, 2002. 528 с.
15. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/ru/21595/sp?sp=i6:max15>.
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=280%2F97-%E2%F0>.
17. Рожкова І.В. Розвиток конкурентоспроможності регіонального управління у сфері охорони громадського здоров'я : монографія. Київ : Фенікс, 2009. 384 с.
18. Солоненко І.М. Державна політика з охорони громадського здоров'я в Україні : навчальний посібник / за ред. І.М. Солоненка, Л.І. Жаліло. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. 116 с.
19. Солоненко І., Солоненко Н., Торбас О. Розвиток діяльності місцевих органів влади у сфері охорони здоров'я на рівні адміністративного району. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2012. Вип. 1. С. 250–258.
20. Солоненко І.М. Управління організаційними змінами у сфері охорони здоров'я : монографія / І.М. Солоненко, І.В. Рожкова. Київ : Фенікс, 2008. 276 с.

21. Торбас О.М. Розвиток організаційно-правових засад місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я. *Економіка та держава*. 2010. № 2. С. 35–42.
22. Управління охороною здоров'я територіальної громади : монографія / за ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2009. 152 с.
23. Ціборовський О.М., Істомін С.В., Сорока В.М. Шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я. Київ, 2011. 72 с.
24. Шарий В.І. Особливості реалізації органами місцевого самоврядування державної політики в умовах трансформації українського суспільства : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.04. Київ, 2013. 39 с.
25. Янюк Н., Бориславська О. Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій. *Право України*. Київ, 2006. № 6. С. 19–24.

**Polkownikova N. The government authorities and local self-government in the field of health protection: borders and levels**

*It is noted that the main purpose of the health care system in Ukraine is to preserve the health of the nation, prevent disease and provide qualified medical care using the latest health-saving technologies and more. However, the health care system today needs to be transformed from a disease-based care system to a disease prevention system and to improve the quality of primary care provided to citizens.*

*The article reveals the essence of the concepts of "authority", "competence" and conceptual constructs: "local government", "authority of the executive power". The scientific approaches to determining the powers of public authorities and local self-government bodies in the field of health care in Ukraine are covered. The system of public health authorities and management policy of public authorities are outlined and the functions of local self-government bodies in the field of health care in Ukraine are defined. Regulatory documents and primary sources pertaining to the topic of our research are analyzed as a result of which the separation of powers between public authorities and local self-government bodies in the field of health care in Ukraine is schematically presented.*

*It emphasized that the separation of powers in the field of health care between public authorities and local self-government bodies is an extremely important issue of public administration, especially in the period of reforming the industry and the orientation of Ukraine on European standards of public health services. It is emphasized that account must be taken of the compliance of the powers delegated to local governments, their financial capacities and the availability of potential resources for the optimal fulfillment of these powers. It is noted that this also applies to solving the issues of functioning and development of highly specialized medical care in outpatient and inpatient establishments as planned or in emergency situations, qualified medical consultations, diagnostics, rehabilitation, etc. Prospects for new research on the topic covered in the article are outlined.*

**Key words:** *public policy, public administration, nation health, competence, local self-government, public authorities, health care, authority.*

УДК 351.77

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.42>

**А. І. Автомеєнко**

здобувач кафедри економічної безпеки,  
публічного управління та адміністрування  
Державного університету «Житомирська політехніка»

## КОМПЛЕКСНЕ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВНІЙ СИСТЕМІ

Здоров'я є інтегральним показником успішності розвитку суспільства – визнається як невід'ємне право людини, неодмінна складова благополуччя, глобальне суспільне благо. Ключову роль у зміцненні та збереженні здоров'я відіграє система охорони здоров'я. Від ефективності функціонування цієї сфери залежить якість трудових ресурсів держави, її економічний, науковий, культурний, оборонний потенціал. Хоча на початку XXI ст. світовому співтовариству вдалося досягти значних успіхів в охороні здоров'я населення, проте в умовах глобалізації, технологізації, маркетизації системи охорони здоров'я з'являються нові проблеми та виклики, що ускладнюють досягнення поставлених цілей. Реформа охорони здоров'я, яку проводить та чи інша цивілізована країна, передбачає поліпшення стану здоров'я членів суспільства, підвищення ефективності системи охорони здоров'я та більшу доступність людей до медичних послуг. Конституція України визнає життя і здоров'я громадян найвищою соціальною цінністю та проголошує державу гарантом забезпечення та утвердження прав і свобод людини. В статті розглянуто концептуальні аспекти комплексного реформування галузі охорони здоров'я в українській державній системі. Адже система охорони здоров'я представлена сукупністю організацій, інститутів та ресурсів, основною метою яких є поліпшення здоров'я. Охорона та зміцнення здоров'я здорових і практично здорових людей – це одне з пріоритетних завдань всього суспільства. До того ж, пріоритетним завданням є формування у населення життєзберігаючої поведінки та високої культури здоров'я, націленої на профілактику захворювань. Тому стратегічне значення відіграє реалізація реформи системи охорони здоров'я, яка спрямована на створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. Головними напрямками реформи є підвищення особистої відповідальності громадян за власне здоров'я, забезпечення для них вільного вибору постачальників медичних послуг належної якості, створення дружньої обстановки на ринку охорони здоров'я. Основним завданням є забезпечення загального охоплення послугами охорони здоров'я, у тому числі захист від фінансових ризиків, доступ до якісних основних медико-санітарних послуг і до безпечних, ефективних, якісних та недорогих основних лікарських засобів для лікування інфекційних та неінфекційних хвороб і вакцин для всіх; розвиток, професійна підготовка та утримання медичних кадрів.

**Ключові слова:** громадське здоров'я, охорона здоров'я, державна політика, державна політика в сфері охорони здоров'я, реформування охорони здоров'я.

**Постановка проблеми.** Одночасно зі зростанням запитів населення щодо обсягів медичного обслуговування зростають вимоги до його якості та безпеки, а система охорони здоров'я потерпає від дефіциту фінансових ресурсів, кадрової та інших проблем, що призводить до необхідності трансформації політики, пошуку нових стратегій розвитку, вдоско-

налення її структури і функціонування, а це актуалізує потребу в реформуванні даної сфери.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Зазначенні питання стали об'єктом дослідження багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених. Серед них важливий вклад зробили: Вороненко Ю.В., Гойда Н.Г., Барзилович А.Д. та інші.

**Мета статті** – провести дослідження щодо комплексного реформування галузі

охорони здоров'я в українській державній системі.

### **Викладення основного матеріалу.**

Серйозними викликами у сучасній державі є: демографічні зміни, зміна парадигми здоров'я, епідеміологічний перебіг інфекційного до переважно неінфекційного типу захворювання та патології, збільшення тягаря хвороб і потреб у послугах охорони здоров'я. Суттєвими перешкодами на шляху покращення здоров'я і благополуччя громадян є: екологічні проблеми, кліматичні зміни, соціально-політичні конфлікти, урбанізаційні, міграційні процеси, економічна криза та ін.

Кожна країна прагне до побудови найкращої та найбільш справедливої системи охорони здоров'я, з оптимальним функціонально-цільовим спрямуванням. Відповідно до ст. 12 Закону України «Основ законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 №2801-ХІІ охорона здоров'я - це один з пріоритетних напрямів державної діяльності. Держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію [1, ст.19].

Протягом 2017 року МОЗ у партнерстві з громадськими та міжнародними організаціями провели у всіх регіонах України консультації щодо впровадження реформи. 19 жовтня 2017 року Верховна Рада України дала старт реформі, ухваливши Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», також були внесені необхідні зміни до Державного бюджету України, а 14 листопада 2017 року ухвалила Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості».

Сьогодні прийнято низку законодавчих актів та нормативних документів, які наближають систему охорони здоров'я України до світового зразку, роблять її більш соціальною та одночасно ставлять на ринкові основи господарювання. Також, введено в дію велику кількість нових нормативних документів даної сфери.

Важливою рисою державної влади є її інституційний характер – здійснюється через органи та установи, об'єднані в єдину ієрархічну структуру. Державна влада, як здатність держави приймати обов'язкові рішення і досягати їх вико-

нання – явище цілісне. Вона інтегрує в собі всі прояви політичної волі народу як єдиного джерела (суверена) влади в державі. Поділяється не сама влада, а механізм її здійснення.

Державна політика відіграє надзвичайно важливу роль у суспільному житті. Саме вона покликана своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, встановлювати причини виникнення, складнощі, суперечливість та знаходити шляхи розв'язання цих проблем. У сфері державної політики приймаються відповідні державно-політичні рішення, а саме розробляється відповідний інструментарій, створюється механізм їх реалізації. Державна політика у тій чи іншій галузі реалізується органами державної влади через державне управління.

Державна політика України в галузі охорони здоров'я – це комплекс прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я населення України як найважливішої складової її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових, профілактичних та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу, а також врахуванням вимог нинішнього і майбутніх поколінь, в інтересах як конкретної людини (особистості) так і суспільства в цілому.

Стратегічною метою політики держави у сфері охорони здоров'я є поліпшення стану здоров'я населення, підвищення реальної доступності медичної допомоги для найширших його прошарків. Збереження і поліпшення здоров'я забезпечує більш повне використання багатогранних можливостей людини, продовження тривалості активного працездатного періоду її життя та піднесення економічно значущих якісних характеристик населення. Здоров'я сприймається не стільки як здатність до фізичного благополучного існування, скільки здатність до виконання соціально трудових функцій, до відтворення сукупності людських здібностей та потреб взагалі. Ступінь розвитку різноманітних здібностей, творчих можли-



востей особистості і повнота їх реалізації, інтенсивність та результативність життєдіяльності індивіда є не лише залежними, а й певною мірою похідними від стану його здоров'я.

Серед основних пріоритетів державної політики в галузі охорони здоров'я на сучасному етапі має бути досягнення позитивних змін у наявній ситуації, а саме, збереження і поліпшення здоров'я, підвищення якості та ефективності медико-санітарної допомоги, забезпечення соціальної справедливості та прав громадян на її одержання в умовах трансформації соціально-економічних відносин за рахунок удосконалення організації і фінансування галузі та раціонального використання ресурсів, які забезпечують комплекс основних характеристик СОЗ.

Досягати цієї мети можна лише шляхом вжиття комплексу загальнодержавних заходів, які мають передбачати:

- проведення економічних реформ, спрямованих на прогресивний розвиток виробництва і збільшення валового національного продукту (ВНП), що дасть змогу підвищити добробут населення і сформувати державний бюджет, який забезпечить реалізацію програм охорони здоров'я і соціального захисту тих, хто його потребує;

- підвищення добробуту людей, а також створення умов для забезпечення раціонального збалансованого харчування, активного культурного відпочинку, занять фізичною культурою і спортом;

- забезпечення ефективної охорони навколишнього середовища, яка включатиме впровадження екологічно безпечних технологій у промисловості, енергетиці, сільському господарстві, будівництві і на транспорті, створення та використання сучасних засобів знешкодження шкідливих речовин і захисту довкілля, підвищення екологічної культури населення;

- забезпечення охорони праці і техніки безпеки на всіх виробництвах, створення здорових умов праці, ефективна профілактика виробничого травматизму і професійних захворювань;

- формування здорового способу життя, його моральне і матеріальне стимулювання, гігієнічне виховання і навчання

людей, особливо дітей та молоді, розвиток фізичної культури і спорту, боротьба зі шкідливими звичками (алкоголізмом, тютюнопалінням, наркоманією, токсикоманією тощо);

- активну демографічну політику, спрямовану на підвищення народжуваності і зниження смертності, особливо дітей і людей працездатного віку, удосконалення системи планування і захисту сім'ї, політики підтримки молоді, соціального захисту інвалідів і людей похилого віку;

- збереження і зміцнення репродуктивного здоров'я населення, удосконалення системи охорони материнства, поліпшення умов праці та побуту жінки-матері;

- забезпечення всебічного гармонійного фізичного та психічного розвитку дитини, починаючи з народження, її раціонального харчування, оптимальних умов побуту, виховання і навчання;

- забезпечення профілактичної спрямованості системи охорони здоров'я шляхом удосконалення санітарного законодавства, широкого проведення профілактичних заходів;

- розвиток фармацевтичної та медико-інструментальної промисловості, виробництво імунобіологічних препаратів, медичного приладобудування, здешевлення, підвищення якості та безпеки вітчизняної продукції, що має сприяти підвищенню її конкурентоспроможності, кардинальному поліпшенню медикаментозного та матеріально-технічного забезпечення медичних закладів і населення.

Державна політика України в галузі охорони здоров'я спрямована на підвищення рівня здоров'я, поліпшення якості життя і збереження генофонду українського народу. Її реалізація має забезпечити доступність кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянину України, сприяти запровадженню нових ефективних механізмів фінансування та управління галуззю, а також створенню умов для формування здорового способу життя.

Показниками ефективності державної політики в галузі охорони здоров'я є стан здоров'я людей у суспільстві, ступінь захисту громадян від фінансового ризику на випадок захворювання та рівень задоволення потреб окремої людини та суспіль-

ства загалом в охороні здоров'я і медичній допомозі.

Критеріями ефективності системи охорони здоров'я мають бути: вплив на кінцеві результати, а саме на здоров'я населення; соціальна справедливість, а саме забезпечення кожного пацієнта кваліфікованою медичною допомогою; задоволення населення якісною медичною допомогою.

Охорона здоров'я – це високотехнологічна, наукомістка, ресурсномістка галузь, яка за своїм характером і специфікою припускає наявність централізованих підходів та державного регулювання при розміщенні ресурсів та забезпеченні їх доступності для кожного жителя країни.

Система охорони здоров'я – це сукупність усіх організацій, інституцій і ресурсів, головною метою яких є зміцнення, підтримка чи відновлення здоров'я. Модель системи охорони здоров'я визначається цілями, принципами та співвідношеннями елементів системи, а також суспільним устроєм, політичним і соціально-економічним становищем, традиціями, культурою, історією, релігією, іншими чинниками та системою спеціальних компенсаторів, характерною для кожної окремої країни. Перебуваючи на етапі реформування, не відомо, яких ознак і якою стане остаточно українська модель системи охорони здоров'я. У світовій практиці усі системи охорони здоров'я затипологією можна умовно розділити на 3 групи (табл. 1).

Сьогодні вже для всіх є очевидним той факт, що зусилля лише самої системи охорони здоров'я для розв'язання проблем здоров'я населення недостатньо. Варто чітко розмежувати обов'язки з охо-

рони здоров'я населення між суспільством і державою. Необхідно, щоб самі громадяни були зацікавлені в підтримці, зміцненні і збереженні свого здоров'я. Не можна цілком у всьому покладатися на державу або на лікаря і бути впевненим, що вживання ліків, нехай навіть найефективніших, допоможе вилікувати будь-які хвороби. Кожна людина може і мусить приділяти увагу своєму здоров'ю і сприяти створенню здорового оточення, формувати соціальну відповідальність перед суспільством. Коли прийде розуміння і усвідомлення цього, прийде і розуміння доцільності соціально орієнтованої системи охорони здоров'я, системи, що розвивається в напрямі інноваційних перетворень.

Попри інноваційні перетворення у системі охорони здоров'я, існують об'єктивні невідворотні фактори, які гальмують або ускладнюють реформування даної сфери. Зокрема, до них можна віднести:

1. *Глобальні проблеми охорони здоров'я у III тисячолітті.* Кінець ХХ ст. відзначився зміною парадигми здоров'я, епідеміологічним переходом від інфекційного до переважно неінфекційного типу патології, збільшенням тягаря хвороб і потреб у послугах охорони здоров'я колективного та індивідуального характеру. Ера дешевої медичної допомоги закінчилася. У 70-ті роки ХХ ст. УРСР входила в п'ятірку кращих за показниками здоров'я в Європі. На той час витрати на охорону здоров'я у порівняльних цінах становили 135 дол. США на мешканця, тоді як у самих США ці витрати становили 160 дол. на мешканця. До основних досягнень у сфері охорони здоров'я у III тисячолітті можна віднести

Таблиця 1

### Типи найпоширеніших моделей систем охорони здоров'я у світі

Тип моделі	Сутність моделі
<i>З переважно державним фінансуванням</i>	Функціонують у країнах СНД, скандинавських країнах, Великій Британії та ефективно функціонують за умов достатності коштів у державі.
<i>На засадах страхової медицини</i>	У таких системах відбувається адресний збір коштів, формування фондів і надання гарантованих послуг через страхові поліси. Модель страхової медицини працює в різних фінансових умовах, існує в більшості країн, охоплює приблизно 70–90% населення. При цьому люди несуть відповідальність за своє здоров'я і вибирають той чи інший медичний заклад.
<i>Переважно приватна система охорони здоров'я</i>	Ефективно працює лише для заможних груп населення. Характерний приклад – США, де медична допомога доступна для заможних прошарків населення, значна частина мешканців не має медичної страховки, у зв'язку з чим існує багато проблем.

збільшення середньої тривалості життя, подолання багатьох інфекційних хвороб, розвиток профілактичних технологій, появу генної медицини, створення нових поколінь ліків, збільшення ВВП на охорону здоров'я, розвиток сучасних медичних технологій, високий професіоналізм медичного персоналу, підвищення рівня життя в цілому.

Це безумовно позитивні досягнення, але разом з цим у суспільстві формуються і нові виклики: різке старіння населення, епідемія хронічних неінфекційних захворювань, збільшення поширеності чинників ризику, підвищення агресивності чинників навколишнього середовища, розвиток резистентності мікроорганізмів, проблеми фінансування в умовах обмежених ресурсів, швидка поширеність хвороб через високу мобільність населення, підвищення вимог до доступності та якості медичної допомоги, зростання вартості послуг, що формують здоров'я. Середня очікувана тривалість життя (СОТЖ) за останні 100 років суттєво зросла. Так, у 1900 р. вона становила всередньому 35 років, у 2000 р. – 65,4 роки, у 2010 р. – 67,7 років; а у 2050 р. буде становити 75 років. Але в окремих країнах вже зараз СОТЖ досягла 82 років. У світі відзначається значне зростання кількості населення віком понад 65 років. У 1990 р. їх частка становила 6,7%, а зараз – 17% у країнах ЄС. Тобто має місце суттєве старіння населення, яке змушує витрачати більше коштів на охорону здоров'я, оскільки кількість звернень за медичною допомогою збільшується в декілька разів. Також надзвичайно актуальною є проблема нерівності у доступі до медичного обслуговування. Сучасний світ переживає справжню епідемію хронічних неінфекційних захворювань, пов'язану з нездоровим способом життя, незбалансованим харчуванням, низькою фізичною активністю тощо.

Смертність від захворювань 7 груп – серцево-судинних, онкологічних, хронічних респіраторних, цукрового діабету, ВІЛ/СНІДу, туберкульозу та малярії становить 60% узагальній структурі смертності. Провідні чинники ризику глобального тягаря хвороб у Європейському

регіоні ВООЗ: високий артеріальний тиск (12,8%), тютюнокуріння (12,3%), зловживання алкоголем (10,1%), підвищений рівень холестерину (8,7%), надмірна маса тіла (7,8%) недостатнє споживання овочів і фруктів (4,4%), малорухомий спосіб життя (3,5%). На сьогодні у Європі 55 млн населення страждають ожирінням.

Системи охорони здоров'я сьогодні перебувають під тиском таких проблем як: збільшення чисельності населення і зростання потреби у медичній допомозі, подовження середньої очікуваної тривалості життя, яке призводить до збільшення поширеності хронічної патології. З іншого боку, збільшення ВВП на душу населення зумовлює зростання вимог до якості медичної допомоги, впровадження нових медичних технологій, що, в кінцевому рахунку, призводить до збільшення вартості послуг. Все вищевикладене пояснює зростання витрат на охорону здоров'я на одного мешканця та збільшення потреби у фінансових ресурсах в умовах їх обмеженої кількості.

2. *Економічні проблеми.* Висока вартість послуг охорони здоров'я, неможливість прогнозування часу виникнення потреби в них та їх відстрочки, необхідність оплати в момент отримання послуги, що може призвести до відмови від послуги, становить загрозу зубожіння населення, зумовлює необхідність фінансового захисту та розподілу ризиків. У світі щорічно 150 млн людей несуть катастрофічні фінансові витрати, пов'язані з охороною здоров'я, 100 млн осіб опиняються за межею бідності. Дуже великою є проблема прямих платежів в охороні здоров'я. У 33 країнах світу з найбільш низькими доходами рівень прямих платежів становить до 50%. У країнах Європейського регіону ВООЗ прямі платежі становлять в середньому 29% загальних витрат на охорону здоров'я. Вважається, що ймовірність фінансової катастрофи і зубожіння зменшуються до незначного рівня при частці прямих платежів 15-20%. Основною проблемою усіх систем охорони здоров'я є суттєве випередження зростання витрат на охорону здоров'я, порівняно з темпами зростання ВВП. ВООЗ вважає, що 20-40% фінансових ресурсів охорони

здоров'я усвіті витрачаються неефективно. Проведений нами аналіз дозволяє сформулювати сучасну формулу фінансування охорони здоров'я, яка передбачає покриття не менше 70% витрат за рахунок коштів громадських фондів, менше 5% – за рахунок приватного медичного страхування, не більше 15-20% – за рахунок прямих платежів.

*3. Екологічні загрози.* Наслідки інтенсивного використання екологічних систем, а саме: значне забруднення довкілля, деградація, прояви зміни клімату, негативно впливають на здоров'я, що, у свою чергу, призводить до зростання екологічно залежної патології, значних медичних та соціально-економічних збитків для суспільства.

*4. Кадрові проблеми.* Сьогодні у світі в сфері охорони здоров'я працюють 60 млн фахівців, у тому числі 8,7 млн лікарів, 16,7 млн сестринського та акушерського персоналу, 1,2 млн стоматологічного і 2,1 млн фармацевтичного персоналу тощо. Дефіцит медичних кадрів досягнув 4,3 млн фахівців, у тому числі 2,4 млн лікарів. Відзначається нерівномірність розподілу за регіонами: Американський регіон ВООЗ – 24,8 на 1000 населення, Європейський – 18,9, Південно-Східна Азія – 4,3, Африканський – 2,3. Високим є рівень міграції медичних кадрів. Щорічна міграція лікарів у країнах Європейського регіону – 5%; у країнах Організації економічного співробітництва і розвитку – 20%, у країнах Персидської затоки – 50%. Все це зумовлює низьку доступність медичної допомоги. 1,3 млрд осіб у світі не мають доступу до найпростіших медичних послуг, частка пологів, прийнятих кваліфікованими медичними працівниками, варіює від 10% до 100% в різних країнах.

*5. Первинна допомога і профілактика.* Головним принципом надання медичної допомоги є пріоритет первинної медико-санітарної допомоги (ПМСД), адже 75% людей звертаються саме впервинну ланку. ПМСД – невід'ємна частина національної системи охорони здоров'я, яка здійснює її головну функцію (Алма-Атинська декларація з ПМСД). До профілактики як до найбільш ефективного способу збереження здоров'я ставлення все ще

недостатньо серйозне. Водночас відомо, що у профілактиці закладено великий оздоровчий потенціал. Профілактика на рівні всього населення є найбільш стійкою стратегією в довгостроковій перспективі, є засобом вирішення проблем, пов'язаних із цілою низкою соціально значущих та соціально небезпечних хвороб та з їх загальними чинниками ризику.

*6. Проблема доступності.* Стратегічними цілями функціонування усіх систем охорони здоров'я є доступність і якість медичних послуг. Проте значна частина населення зустрічається з проблемами доступу до служб охорони здоров'я. Відомо, що жінки з найбідніших 20% населення у 20 разів рідше отримують допомогу кваліфікованого медичного працівника при пологах, ніж із заможних. Частка пологів, прийнятих кваліфікованим медичним персоналом у країнах, що розвиваються, становить лише 65%. Частка жінок, які отримали хоча б одну кваліфіковану консультацію впродовж вагітності в країнах, що розвиваються, становить 80%. 11% людей усвіті зазнають серйозних фінансових перешкод у доступі до медичного обслуговування, 5% – зазнають злиднів через оплату медичного обслуговування. Витрати на транспорт становлять 10% витрат громадян на медичне обслуговування.

*7. Проблеми якості.* В охороні здоров'я важливу роль відіграє якість надання послуг. На якість медичної допомоги впливають адекватність, доступність, наступність і безперервність, дієвість, результативність, безпека, своєчасність, задоволеність потреби та очікувань, стабільність процесу та результату, постійне вдосконалення та поліпшення. У різних системах охорони здоров'я і у різних країнах контролю якості надання медичної допомоги приділяється багато уваги. Проте мають місце і проблеми низької якості послуг та помилки у наданні медичної допомоги. Так, через недостатню якість і помилки у США щорічно гине 44-98 тис. пацієнтів, у Європі в арбітражні суди щороку подається 10 тис. скарг, 52% з яких становлять скарги на лікарські помилки, щорічно страждають 15 млн осіб. У країнах ЄС кожен 10-й випадок



лікування наносить шкоду пацієнтам. Для більшості країн поліпшення якості медичного обслуговування є одним з основних завдань у процесі вдосконалення систем охорони здоров'я.

У зв'язку із вищевказаним, процес реформування та оптимізації державної політики України в галузі охорони здоров'я в глобалізаційному суспільстві повинен включати такі стратегічні напрями регулювання: приведення національного законодавства з охорони здоров'я у відповідність із законодавством Європейського Союзу; розробку і затвердження концепції стратегічного планування галузі охорони здоров'я в Україні; створення ефективних механізмів державного регулювання приватного сектора системи охорони здоров'я, забезпечення якості і ефективності його діяльності; визначення і законодавче закріплення обсягу гарантованих державних зобов'язань щодо безоплатної медичної допомоги; перехід на багатоканальну систему фінансування медичної галузі; розробку концепції поступового переходу на домінуючі принципи доказової медицини, запровадження формулярної системи як якісно нового підходу до розв'язання проблеми раціонального використання ліків та ефективного забезпечення населення лікарськими засобами; підтримку фінансово фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі охорони здоров'я; підвищення вимог до підготовки наукових кадрів, забезпечення раціонального використання науково-інформаційних ресурсів у галузі охорони здоров'я.

Основні напрями та пріоритети реформування сфери охорони здоров'я повинні стати теоретичною базою для органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо діяльності в управлінні охороною здоров'я, створення належних умов для збереження і поліпшення здоров'я суспільства.

Якість і повнота реформ галузі охорони здоров'я залежать значною мірою від її ресурсного забезпечення. Зростання поширеності хвороб, негативна демографічна ситуація в Україні потребують збільшення обсягів витрат на медичну допомогу населенню.

Національна політика в галузі охорони здоров'я народу України базується на визнанні державою права кожного громадянина на охорону здоров'я, забезпеченні його захисту та гарантуванні всім громадянам реалізації їхніх прав у галузі охорони здоров'я.

Виходячи з вище викладеного, можна зробити висновок про те, що першочерговими завданнями державної політики України в галузі охорони здоров'я на стадії розбудови та утвердження її як демократичної незалежної держави є законодавче забезпечення діяльності сфери охорони громадського здоров'я, що виражається підготовкою, затвердженням і впровадженням у життя відповідних законодавчих актів.

Єдиним органом законодавчої влади в Україні, який здійснює визначення засад державної політики в галузі охорони здоров'я це Верховна Рада України.

Коли говоримо про державне управління охороною здоров'я, то розуміємо ефективну діяльність держави щодо управління всіма складовими системи охорони здоров'я, з метою задоволення потреб громадян України у збереженні і зміцненні здоров'я, шляхом реалізації державної політики в галузі.

Під оптимізацією системи державного управління охороною здоров'я в Україні розуміємо здійснення цілеспрямованих перетворень, перебудову галузі та її структурне удосконалення, результатом чого має стати формування якісно нової системи управління охороною здоров'я в єдиному медичному просторі держави. Що стосується змісту «єдиний медичний простір», то ми розуміємо як систему організації надання медичної допомоги, яка заснована на єдиній правовій, соціально-економічній, технологічній, матеріально-технічній та інформаційній базі, що забезпечує доступність, якість і ефективність кваліфікованої допомоги всьому населенню держави, яка об'єднує всі медичні ресурси спільним управлінням та визначеним механізмом фінансування.

Реформу системи охорони здоров'я визначають як діяльність, у процесі якої відбувається зміна концепції, стратегії та підходів до управління, розвитку системи охорони здоров'я, структури

та діяльності основних інститутів системи. Реформування системи охорони здоров'я здійснюється на основі нормативно-правового регулювання, наявних ресурсів, а також їх перерозподілу, зокрема, матеріально-технічних ресурсів, фінансових ресурсів, зміни організаційних структур та кадрового забезпечення.

В Україні реформування сфери охорони здоров'я було започатковано у 2000 році Указом Президента України Концепції розвитку охорони здоров'я населення України. У 2002 році Кабінетом Міністрів України затверджено Міжгалузеву комплексну програму «Здоров'я нації» на 2002-2011 роки, що слугувала початком упровадження інституту сімейних лікарів та сімейної медицини.

Наступним етапом удосконалення моделі вироблення державної політики з питань охорони здоров'я стало підписання у 2005 році Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення», відповідно до якого необхідними напрямками визначено підвищення якості медичних послуг населенню, забезпечення безперервного надання медичних послуг, підвищення рівня освіти та мотивації праці медичних працівників. На виконання цього нормативно-правового акту в Україні вжито таких заходів: розроблено Національний план дій («Дорожня карта реформування системи охорони здоров'я»), державну програму запобігання та лікування серцево-судинних і судинномозкових захворювань на 2006-2010 рр. [2]; галузеву програму «Підтримка грудного вигодовування дітей в Україні на 2006—2010 роки» [3]; розроблено та затверджено Положення про диспансеризацію та реабілітацію працівників вугільних підприємств; регламентовано організацію заходів щодо поліпшення медичного обслуговування дітей, які постраждали внаслідок Чорнобильської та інших екологічних катастроф; регламентовано організаційні аспекти боротьби з ВІЛ-інфекцією/СНІДом і туберкульозом та запроваджено низку інших важливих заходів [4, с. 24-26].

Зазначені заходи стали основою реформування системи охорони здоров'я, що

виступає складовим елементом програми реформ Президента України: «Реформи заради людини». Запуск реформи розпочався з прийняття Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві» [5].

На сьогодні можна виділити чотири рівні регулювання системи охорони здоров'я України, що становлять нормативне підґрунтя реформування:

- а) конституційне регулювання;
- б) загальне нормативне регулювання;
- в) спеціальне регулювання;
- г) концептуальне регулювання.

В Україні відбувається реформування старої радянської моделі охорони здоров'я, що діяла за радянських часів, призначеної для функціонування в умовах планової економіки (так званої моделі Семашко) та формується нова модель охорони здоров'я заснована на досвіді Великої Британії, США та інших країн. Відтак, відбувається оновлення правової бази та розроблення нормативно-правового забезпечення функціонування нових інституцій.

Розпочався новий етап реформування системи охорони здоров'я, що передбачає системні зміни та трансформацію моделі охорони здоров'я України в усіх визначених напрямках.

Система охорони здоров'я повинна орієнтуватися на такі принципи:

*По-перше*, гарантований пакет послуг, що доступний кожному громадянину. Цей принцип повинен бути застосований незалежно від статі, віку, релігійних або політичних переконань, сімейного чи цивільного стану. Він повинен бути застосований до всіх і кожного, та базуватися на повазі до прав людини. Держава повинна приділяти увагу вразливим соціальним групам, оскільки показники здоров'я у них суттєво відстають від показників решти населення.

*По-друге*, отримання національних стандартів якості та професіоналізму. Цей принцип спрямований на надання якісної медичної допомоги, яка повинна бути безпечною, ефективною та спрямованою на задоволення потреб пацієнта, підтримку,

освіту і розвиток персоналу, а також удосконалення управління галуззю.

*По-третє*, взаємоповага пацієнтів і медичних працівників. Повага, гідність, співчуття та турбота повинні бути принципом номер один у роботі з пацієнтами. Їх безпека, досвід під час перебування в системі та результати для здоров'я будуть покращуватися, коли медичні працівники відчуватимуть свою цінність, матимуть відповідні повноваження та підтримку, а пацієнти будуть відчувати себе партнером, а не об'єктом лікування.

*По-четверте*, співпраця різних секторів економіки, служб, організацій в інтересах пацієнтів, громад та населення (міжсекторальна взаємодія). Система охорони здоров'я, як галузь повинна взаємодіяти з іншими службами, органами державного сектору та широким колом громадських об'єднань, благодійних організацій і юридичних осіб приватної форми власності з метою підвищення рівня здоров'я та добробуту.

*По-п'яте*, співвідношення ціна-якість та найбільш ефективне, справедливе та стійке використання обмежених ресурсів. Державні кошти на охорону здоров'я мають бути спрямовані винятково на благо громадян. Держава повинна прагнути до того, щоб кожна витрачена платником податків гривня приносила якомога більше результату для здоров'я людей.

*По-шосте*, підзвітність громадам і пацієнтам. Система відповідальності та підзвітності за прийняття рішень повинна бути прозорою і зрозумілою для громадськості, персоналу і пацієнтів. Із цією метою уряд повинен гарантувати постійну можливість доступу до інформації та основних показників здоров'я, а органи центральної і місцевої влади систематично звітувати перед громадою чи її представниками (радами) за результати діяльності в сфері охорони здоров'я.

Основна мета реформованої системи охорони здоров'я повинна бути спрямована на покращення здоров'я і самопочуття пацієнтів за допомогою професіоналізму, інновацій та передового досвіду в наданні медичних послуг.

Якщо у результаті реформування Україна досягне успіху у створенні системи

охорони здоров'я, орієнтованої на людей, результат та втілення, то можна очікувати досягнення таких основних цілей: зростання показників здоров'я населення (тривалості життя, зниження захворюваності, смертності); збільшення фінансової захищеності при зверненні за медичною допомогою, щоб захворювання не стало причиною зубожіння чи ж відсутність коштів не завадила своєчасно звернутися за допомогою; забезпечення готовності та здатності системи охорони здоров'я ефективно реагувати на кризові ситуації, які несуть загрози для здоров'я окремої людини, громади чи всього населення.

Для досягнення цих кінцевих цілей сформульовано проміжні задачі, на які мають бути спрямовані реформи:

а) створення умов для солідарної відповідальності за здоров'я громадян;

б) забезпечення вільного вибору постачальників послуг;

в) створення прозоріших умов роботи та більшої підзвітності у галузі охорони здоров'я;

г) надання підтримки, в тому числі фінансової, незахищеним групам населення.

Свобода вибору – головна рушійна сила вільної ринкової конкуренції в інших галузях, а також одна з основних європейських цінностей. У секторі охорони здоров'я через інформаційну нерівність між пацієнтами та лікарями і ризику при впровадженні медичного страхування, конкуренцію неможна залишати без регулювання. За повної відсутності конкуренції і за наявності системи розподілу ресурсів, створити міцні економічні стимули для постачальників послуг та інших учасників ринку охорони здоров'я буде неможливо. Пацієнти повинні мати право обирати для себе постачальників послуг самостійно, виходячи з географічного розташування, якості обслуговування, професіоналізму медичного персоналу, а також доступності широкого спектру послуг.

У процесі реформування системи охорони здоров'я важливо визначити пріоритетні напрямки, оскільки їхня реалізація дасть змогу здійснити плани реформ, покращити медичне обслуговування насе-

лення, поліпшити демографічні показники, а також показники репродуктивного здоров'я (рис. 1).

Медичні послуги можуть надаватися закладами різних форм власності. Вони повинні реагувати на потреби споживачів та конкурувати один із одним із метою підвищення якості обслуговування за мінімальних витрат. Керівники окремих закладів охорони здоров'я, державних, комунальних і приватних, повинні мати свободу приймати рішення, що підвищують якість і ефективність медичної допомоги, а уряд повинен усунути штучні заборони для таких рішень. У більш вільному середовищі, де пацієнт має змогу отримати достовірну інформацію та обирати постачальника послуг, заклади охорони здоров'я зосереджуються на наданні високоякісної допомоги, використанні сучасних технологій та залученні більшої кількості пацієнтів, і тим самим збільшують свої доходи. Послуги можуть субсидіюватися державою за рахунок бюджетного фінансування, але мережа постачальників послуг не повинна залежати лише від державних субсидій.

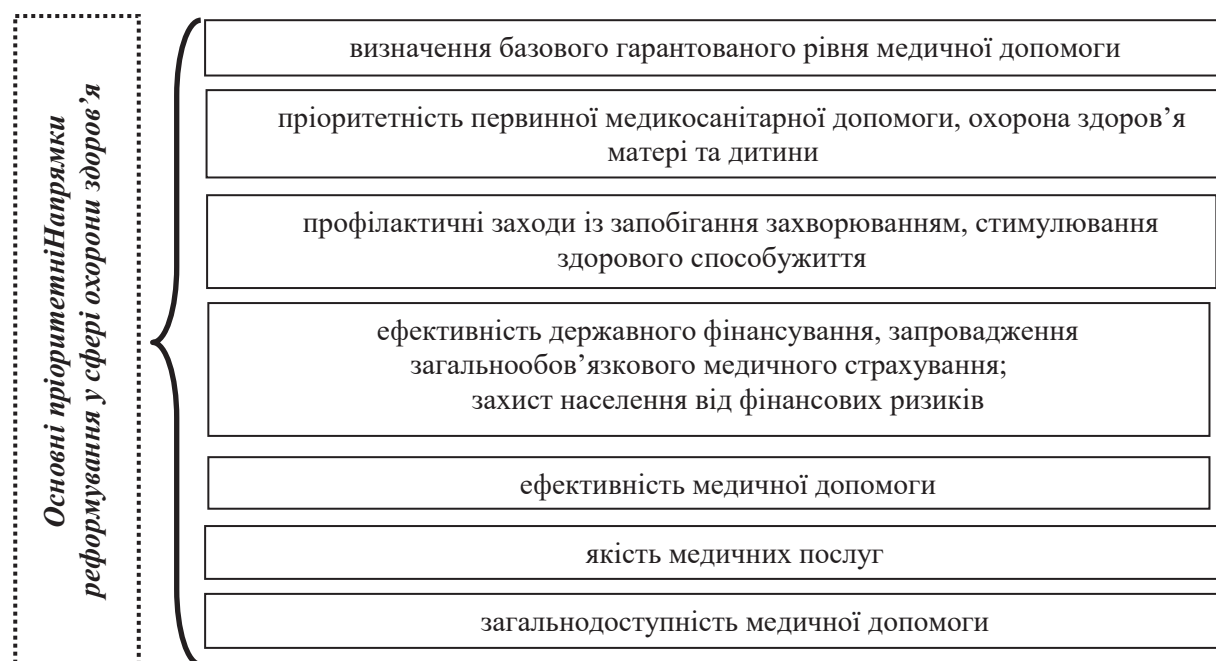
**Висновки.** Результатом реформування має стати створення національної моделі охорони здоров'я, діяльність та інфра-

структура якої відповідатимуть суспільним потребам і враховуватимуть географічні, історичні та культурні особливості України. Під час розроблення та здійснення реформ обов'язково мають враховуватися регіональні особливості, а саме: структура захворюваності, матеріальний стан лікувально-профілактичних закладів, наявність та характеристики спортивних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних закладів, щільність населення, стан транспортно-логістичної сфери, кліматичні та природні умови, екологічне становище в регіоні тощо.

Необхідним є проведення роз'яснювальної роботи серед населення, представників політичної еліти, посадових осіб органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, керівників установ і підприємств, медичної громадськості про зміст, переваги, наслідки та можливі ризики під час проведення реформування сфери охорони здоров'я.

Орієнтиром у проведенні реформи є Цілі сталого розвитку, зокрема ціль № 3 «Забезпечення здорового способу життя та сприяння добробуту для всіх у будь-якому віці».

Здоров'я та благополуччя є одним з прав людини. Ціль сталого розвитку №3 відкри-



**Рис.1. Основні пріоритетні напрямки реформування у сфері охорони здоров'я**



ває нові можливості, щоб забезпечити всім людям, а не тільки найбагатшим, доступ до найвищих стандартів в області охорони здоров'я і медичного обслуговування.

Реальний прогрес означає досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я, доступність основних ліків та вакцин, забезпечення повноцінного доступу жінок до послуг у сфері репродуктивного здоров'я, а також повну ліквідацію смертності дітей, якій можна запобігти. Забезпечення здоров'я для всіх потребує значних зусиль. Однак, вигоди переважають витрати, оскільки здорові люди є основою для здорової економіки.

Завдання Цілі сталого розвитку № 3: 1) знизити материнську смертність; 2) мінімізувати смертність, якій можна запобігти, серед дітей віком до 5 років; 3) зупинити епідемії ВІЛ/СНІДу та туберкульозу, у тому числі за рахунок використання інноваційних практик та засобів лікування; 4) знизити передчасну смертність від неінфекційних захворювань; 5) знизити на чверть передчасну смертність населення, у тому числі за рахунок упровадження інноваційних підходів до діагностики захворювань; 6) знизити рівень отримання тяжких травм і смертності внаслідок ДТП, у тому числі за рахунок використання інноваційних практик реанімування, лікування та реабілітації постраждалих унаслідок ДТП; 7) забезпечити загальну якісну імунізацію населення з використанням інноваційних

препаратів; 8) знизити поширеність тютюнокуріння серед населення з використанням інноваційних засобів інформування про негативні наслідки тютюнокуріння; 9) здійснити реформу фінансування системи охорони здоров'я.

#### Список використаної літератури:

1. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я». Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1993. N 4. ст.19.
2. Державна програма запобігання та лікування серцевосудинних і судинномозкових захворювань на 2006-2010 рр.: постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2006 № 761. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7612006%D0%BF>.
3. Про затвердження галузевої програми «Підтримка грудного вигодовування дітей в Україні на 2006- 2010 роки». Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 31.07.2006 № 529/49. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v052928206/print>.
4. Вороненко Ю.В., Гойда Н.Г. Реформування охорони здоров'я: успіхи та перешкоди. Сучасні медичні технології. 2013. № 2. С. 24-26.
5. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві: Закон України від 07.07.2011 № 3612VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361217>.

#### **Avtomeenko A. I. Comprehensive reform of the healthcare in the Ukrainian State system**

*Health is an integral indicator of the success of society - it is recognized as an inalienable human right, an essential component of well-being, a global public good. The health care system plays a key role in promoting and maintaining health. The quality of the state's labor resources, its economic, scientific, cultural, and defense potential depend on the efficiency of the functioning of this sphere. Although at the beginning of the XXI century. The world community has made significant progress in public health, but in the context of globalization, technology, marketing of the health care system, new problems and challenges are emerging that make it difficult to achieve these goals. The health care reform pursued by a civilized country involves improving the health of members of society, improving the efficiency of the health care system, and making people more accessible to health care. The Constitution of Ukraine recognizes the life and health of citizens as the highest social value and declares the state a guarantor of ensuring and affirming human rights and freedoms. The article considers the conceptual aspects of comprehensive health care reform in the Ukrainian state system. After all, the health care system is represented by a set of organizations, institutions and resources whose main goal is to improve health. Protecting and promoting the health of healthy and practically healthy people is one of the priorities of the whole society. In addition, the priority is to develop in the population life-saving behavior and a high culture of health, aimed at disease prevention. Therefore, the implementation of the*

*reform of the health care system, which is aimed at creating a patient-centered system capable of providing medical care for all citizens of Ukraine at the level of developed European countries, is of strategic importance. The main directions of the reform are to increase the personal responsibility of citizens for their own health, to provide them with a free choice of providers of medical services of appropriate quality, to create a friendly environment in the healthcare market. The main task is to ensure universal coverage of health services, including protection against financial risks, access to quality basic health services and to safe, effective, high-quality and inexpensive basic medicines for the treatment of infectious and non-communicable diseases and vaccines for all. ; development, professional training and maintenance of medical personnel.*

**Key words:** *public health, health care, public policy, public health policy, health care reform.*

УДК 351.74

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.43>

**В. В. Євдокимов**

*доктор економічних наук, професор,  
професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування  
Державного університету «Житомирська політехніка»*

## **ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕТИ ТА ЗАВДАНЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Важливою складовою суспільних відносин є соціальні положення та забезпечення соціального консенсусу в суспільстві, на що має бути направлена правоохоронна діяльність. Забезпечити соціальний консенсус можливо лише за умови налагодження взаємодії в суспільстві щодо забезпечення інтересів певних соціальних груп. В статті було представлено цілі правоохоронної системи в різних країнах світу. З'ясовано, що правоохоронна діяльність є одним із інструментів врегулювання соціальних конфліктів щодо забезпечення інтересів більшості суспільних груп та інститутів. Кожен окремий історичний етап розвитку правоохоронної системи України був обумовлений певними соціально-економічними умовами та основними акцентами державної політики. Важливим в контексті державного управління є дослідження трансформації мети та завдань державної політики в сфері правоохоронної діяльності. В результаті проведеного аналізу нами було проведено оцінку вихідних положень власне правоохоронної діяльності, до яких віднесено мету та завдання правоохоронної діяльності. Зокрема, мета державної політики в сфері правоохоронної діяльності нами була визначена як така, що полягає у виробленні державно-управлінських рішень щодо формування системи правоохоронної діяльності як інструменту запобігання та протидії злочинності, забезпечення громадського порядку та виконання конституційних свобод громадян, що є складовими державної безпеки та завданням державної політики в сфері правоохоронної діяльності. Завдання державної політики є особливою складовою формування її механізмів як основи вироблення державно-управлінських рішень. В статті сформовано підхід до складу та групування завдань правоохоронної діяльності як об'єкту державного управління та державної політики, зокрема виділено загальні та специфічні завдання правоохоронної діяльності, що є особливо важливим з позиції розвитку механізмів формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності, адже це дозволить в першу чергу визначити завдання, які вирішує державна політика та обґрунтувати механізми державного управління щодо виконання специфічних завдань.*

**Ключові слова:** держава, державна політика, правоохоронна діяльність, мета державної політики в сфері правоохоронної діяльності, завдання державної політики в сфері правоохоронної діяльності.

**Постановка проблеми.** Державна політика в сфері правоохоронної діяльності має забезпечити виконання основних аспектів безпеки держави, суспільних відносин, громадського порядку та інше. Це покладає як власне на правоохоронну діяльність, так і на державну політику в зазначеній сфері, сукупність завдань, а також визначає властивості об'єкту та предмету політики. Механізми державної політики мають забезпечити дотримання принципів правоохоронної

діяльності. В зазначеному контексті актуалізується науковий пошук в частинні: ідентифікації завдань та принципів правоохоронної та на основі цього формування завдань, принципів, об'єкту та предмету державної політики в досліджуваній сфері.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Зазначенні питання стали об'єктом дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: А. Кучук, А. Комзюк, А.В. Лапкін Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа, В.П. Карпунчев, В.Г. Фатхутдінова, В.М. Дубінчака, С.Ф. Денисюк, І. Самощенко, С.М. Гусаров, В.Ю. Шиль-

ник, В.М. Осадчий, Ю.С. Шемшученко, А.Б. Сахаров, О.М. Бандурко, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк, І.В. Солов'євич, В.В. Дума, О.В. Негодченко, О.В. Тюріна, В.Є. Студенікин та інші. В працях вказаних вчених розглянуті положення розвитку правоохоронної діяльності, проте питання формування та реалізації державної політики залишається відкритим.

**Мета статті** – провести дослідження трансформації мети та завдань державної політики в сфері правоохоронної діяльності.

**Викладення основного матеріалу.** В залежності від особливостей історичного розвитку держави трансформувалися цілі та завдання правоохоронної діяльності держави. «Незважаючи на відносну відособленість держави від суспільства, отже, владність і публічність цілей держави, очевидно, що суспільство є суб'єктом державного цілепокладання. В даному випадку істотне значення набувають не тільки прямі зв'язки, які виражають активну роль суспільства у формуванні цілей, а й зворотні зв'язки, які проявляються в доведенні до відома громадян і роз'яснення цілей держави, порушення творчої активності соціальних груп та індивідів, їх «включеності» в процес реалізації цілей і завдань держави» [1].

В табл. 1 представлено цілі правоохоронної системи в різних країнах світу.

Кожен окремий етап розвитку право-

охоронної системи України був обумовлений певними соціально-економічними умовами та основними акцентами державної політики. В залежності від державної політики в цілому визначалися вихідні положення правоохоронної діяльності та державного управління нею. Вважаємо, що для формування комплексного підходу до формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності є необхідність в оцінці вихідних положень власне правоохоронної діяльності до яких відносимо мету та завдання правоохоронної діяльності.

Розглянемо кожен із зазначених напрямів більш детально, що дозволить сформулювати вихідні положення власне державної політики в сфері правоохоронної діяльності як основи забезпечення державної безпеки та відповідного рівня правопорядку.

Завдання правоохоронної діяльності в науковій літературі мають дискусійний характер. Так, вченими зважаючи на об'єкт, предмет та мету дослідження, доводиться різний перелік та зміст завдань правоохоронної діяльності. Ідентифікація завдань правоохоронної діяльності є особливо важливою при розробці механізмів державної політики у вказаній сфері.

Лапкін А.В. пропонує наступну структуру завдань правоохоронної діяльності:

– викриття та розслідування кримінальних правопорушень – встановлення події

Таблиця 1

### Цілі правоохоронної системи держав світу

Країна	Характеристика
США	Законодавством США повноваження поліції визначені як права, передані державою або муніципальним урядом для здійснення законодавчого регулювання цивільних інтересів, захисту безпеки, здоров'я, і всього, що стосується громадян, а також для проведення превентивної діяльності щодо кримінальних злочинів, масових виступів і заворушень, пов'язаних з ними. Точне коло повноважень поліції дуже важке для визначення, оскільки воно постійно поповнюється у зв'язку з розвитком рівня суспільного життя, технології, появою нових державних органів або реорганізацією таких
Німеччина	Основною метою поліції Німеччини є забезпечення громадської безпеки та громадського порядку всередині Федеративної Республіки Німеччина, шляхом запобігання здійсненню злочинів, а також переслідування правопорушників. Поліція Німеччини відноситься до виконавчої гілки влади
Швейцарія	Основною метою поліції Швейцарії є захист основних прав і свобод громадян відповідно до норм швейцарського конституційного права, а також міжнародного права. Також розмежовуються основні напрямки діяльності поліції Швейцарії - запобігання різному роду небезпеки і правоохоронна діяльність, а також діяльність, спрямована на збір інформації (розвідувальна діяльність). Остання включає в себе раннє виявлення потенційних загроз для держави, таких як тероризм, шпигунство або насильницький екстремізм. Збір інформації здійснюється Федеральною розвідувальною службою (SIS), яка є частиною Федерального департаменту оборони, захисту населення і спорту (DDCPS)

Джерело: розроблено автором на основі [2]



та обставин злочинів, а також осіб, що їх вчинили, органами досудового розслідування;

– підтримання державного обвинувачення у суді – діяльність прокурора по доведенню перед судом обвинувачення, з метою забезпечення кримінальної відповідальності особи, яка вчинила кримінальне правопорушення;

– надання юридичної допомоги – роз'яснення законодавства, консультації правового характеру органами адвокатури та нотаріату;

– виконання судових рішень – точне, повне і своєчасне приведення у життя рішень суду органами Державної виконавчої служби та Державної пенітенціарної служби України [3].

Зазначений підхід до виділення завдань правоохоронної діяльності в Україні вказує на широку сферу діяльності правоохоронних органів та вагоме місце даного виду державної діяльності в забезпеченні безпеки суспільних відносин. Вважаємо, що зазначений перелік хоч і має ряд недоліків, але більшість із них обумовлені динамічним розвитком суспільних відносин та системи права. Зокрема, кримінального права в Україні.

Заєць Н. вказує на наступні завдання правоохоронної діяльності:

а) захист людини, її життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів незалежно від віку, статі, національності, расової належності, мови та ін.;

б) недопущення у своїй діяльності незаконних обмежень і порушень прав, свобод та законних інтересів громадян;

в) безпосередню охорону задекларованих в Основному законі прав, свобод і законних інтересів громадян;

г) забезпечення необхідних умов реалізації громадянами певних прав, свобод та законних інтересів;

д) гарантований Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами захист соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини й громадянина від неправомірних посягань [4].

Вказаний перелік в більшій мірі побудований в контексті розвитку правоохоронної діяльності як інструменту забезпечення

правопорядку в суспільстві та виконання усіх конституційних норм. Вважаємо, що зазначені завдання правоохоронної діяльності в більшій мірі відповідають розвитку теоретичних положень правоохоронної діяльності як форми реалізації безпекових функцій держави. В свою чергу дані завдання не повній мірі визначають зміст та функціональну спрямованість правоохоронної системи держави.

Мельник М.І., Хавронюк М.І. пропонує виділяти наступні завдання правоохоронної діяльності:

– профілактика (профілактика правопорушень, що тягнуть за собою юридичну відповідальність);

– захист (захист життя, здоров'я, прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб);

– охоронна (охорона публічного порядку, публічної безпеки й власності);

– ресоціалізаційна (найбільш характерна для органів і служб у справах неповнолітніх; служб, що здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі);

– оперативно-розшукова;

– розслідування злочинів;

– судовий розгляд справ про злочини;

– розгляд справ про адміністративні, фінансові та адміністративно-господарські правопорушення;

– виконавча (виконання вироків, рішень, ухвал та постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів) [5, с. 57].

Особливістю запропонованого переліку завдань Мельником М.І., Хавронюком М.І. є те, що такі завдання характеризують процеси та методи правоохоронної діяльності. В подібному напрямку виділяє завдання вітчизняний вчений Боня В.О., який пропонує виділяти наступні завдання правоохоронної діяльності:

– попередження порушень вимог норм права, запобігання протиправним посяганням на безпеку людини.

– виявлення та припинення правопорушень і зловживань правом.

– у випадках скоєння злочинів та інших правопорушень – їх оперативне розкриття, встановлення винних та притягнення останніх до юридичної відпові-

дальності; недопущення необґрунтованих обвинувачень невинних

– нагляд за процесом правозастосування.

– неупереджене примусове виконання рішень, передбачених законом.

– юридична допомога громадянам. [6].

Запропонована структура завдань правоохоронної діяльності в більшій мірі характеризує напрями діяльності правоохоронних органів в контексті діючого кримінального права в Україні.

Вважаємо, що кожен напрям формування завдань правоохоронної діяльності має право на існування, що залежить від авторської позиції в контексті об'єктно-предметного поля та мети дослідження. Що стосується формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності та розвитку науки державного управління, є необхідність в систематизації завдань та виділення їх ключових напрямів, щоб визначити пріоритетні напрями розвитку механізмів державної політики.

Відповідно пропонуємо наступний підхід до складу та групування завдань правоохоронної діяльності як об'єкту державного управління та державної політики:

*Загальні завдання:*

– запобігання та протидія злочинності різних видів. В сучасних умовах розвитку суспільства злочини мають різні ознаки, що обумовлює багаторівневу їх класифікацію. На практиці класифікація злочинів проявляється в статтях Кримінального кодексу України. Відповідно правоохоронна діяльність має забезпечити комплекс інструментів для запобігання та протидії злочинності;

– забезпечення громадського порядку. Правоохоронні органи мають забезпечити громадський порядок в суспільстві шляхом застосування захисту та охорони суспільних інститутів, громадян та інших суспільних одиниць;

– забезпечення виконання конституційних прав та свобод громадян. Правоохоронна функція держави є основоположною щодо захисту Конституції держави.

*Специфічні завдання:*

– формування профілактичних заходів щодо запобігання злочинності через формування правової суспільної свідомості;

– охорона громадського порядку, власності, інституцій та громадян;

– розслідування злочинів різних видів;

– оперативно-розшукова діяльність;

– підтримання державного обвинувачення у суді;

– судовий розгляд справ про злочини;

– виконання судових рішень;

– юридична допомога громадянам.

Виділення загальних та специфічних завдань правоохоронної діяльності є особливо важливим з позиції розвитку механізмів формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності. Вважаємо, що взаємодія між завданнями державної політики в сфері правоохоронної діяльності та власне правоохоронною діяльністю має відбуватися наступним чином (табл. 2).

На основі представленого нами визначенні мета (вироблення державно-управлінських рішень щодо формування системи правоохоронної діяльності як інструменту запобігання та протидії злочинності, забезпечення громадського порядку та виконання конституційних свобод громадян, що є складовими державної безпеки) та завдання (1. Формування структури системи правоохоронної діяльності держави; 2. Визначення об'єктно-предметного поля діяльності правоохоронних органів; 3. Розробка механізмів державно-управлінських рішень щодо виконання завдань правоохоронної діяльності; 4. Налагодження системи комунікації між правоохоронними органами, суб'єктами державної політики та громадянським суспільством; 5. Формування інституційного, правового, економічного та іншого видів забезпечення правоохоронної діяльності; 6. Налагодження взаємозв'язків із міжнародними поліцейськими організаціями; 7. Криміналізація / декриміналізація злочинів; 8. Пеналізація / депеналізація злочинів) державної політики в сфері правоохоронної діяльності. Зазначене визначає роль та значення правоохоронної діяльності в забезпеченні державної безпеки.

**Висновки.** В результаті проведеного дослідження нами було з'ясовано яким чином змінювалися мета та завдання як власне правоохоронної діяльності, так і її місце в системі державного управління.

**Завдання державної політики в сфері правоохоронної діяльності**

<b>ЗАВДАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ</b>		
Загальні завдання – характеризують мету державної політики в сфері правоохоронної діяльності		
1. Запобігання та протидія злочинності різних видів	2. Забезпечення громадського порядку	3. Забезпечення виконання конституційних прав та свобод громадян
<b>Спеціальні завдання – характеризують методологію формування та реалізації державної політики в сфері правоохоронної діяльності</b>		
1. Формування профілактичних заходів	2. Охорона громадського порядку, власності, інституцій та громадян	
3. Розслідування злочинів різних видів	4. Оперативно-розшукова діяльність	
5. Підтримання державного обвинувачення у суді	6. Судовий розгляд справ про злочини	
7. Виконання судових рішень	8. Юридична допомога громадянам	
<b>ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ</b>		
<b>Мета</b>	вироблення державно-управлінських рішень щодо формування системи правоохоронної діяльності як інструменту запобігання та протидії злочинності, забезпечення громадського порядку та виконання конституційних свобод громадян, що є складовими державної безпеки	
<b>Завдання державної політики в сфері правоохоронної діяльності</b>		
1. Формування структури системи правоохоронної діяльності держави	2. Визначення об'єктно-предметного поля діяльності правоохоронних органів	
3. Розробка механізмів державно-управлінських рішень щодо виконання завдань правоохоронної діяльності	4. Налагодження системи комунікації між правоохоронними органами, суб'єктами державної політики та громадянським суспільством	
5. Формування інституційного, правового, економічного та іншого видів забезпечення правоохоронної діяльності	6. Налагодження взаємозв'язків із міжнародними поліцейськими організаціями	
7. Криміналізація / декриміналізація злочинів	8. Пеналізація / депеналізація злочинів	

На основі систематизації напрацьованих вчених, нами ідентифікованих загальних та спеціальних завдань правоохоронної діяльності. Зазначене було покладено в формування мети та завдань державної політики в сфері правоохоронної діяльності. Обґрунтовано, що правоохоронна діяльність є інструментом державного управління для забезпечення державної безпеки.

**Список використаної літератури:**

1. Пожарский Д.В. Охранительная функция государства (теоретико-методологические проблемы): дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2014. 426 с.
2. Раевский, П.А. Организация правоохранительной системы в некоторых федеративных странах мира: информационно-справочные материалы. [Элек-

тронный ресурс] // П.А. Раевский, С.А. Пархоменко // Режим доступа: <https://indem.ru/proj/rpf/OrPraOhrSiFederStra.pdf>

3. Лапкін А. В. Організація судових та правоохоронних органів України : навч. посіб. у схемах / А. В. Лапкін. – Вид. 5-те, змін. і допов. – Х. : Право, 2016. – 168 с.
4. Заєць Н. Місце органів внутрішніх справ у реалізації прав людини. Право України. 1999. № 9. С. 26–29.
5. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : навч. посібник. Київ : Атіка, 2000. 512 с.
6. Забезпечення прав людини у правоохоронній діяльності : навч. посібник. – 2-е вид. перероб. і доп. / Кол. авт.; за ред. д.ю.н., доц. В.О. Боняк. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2018. 260 с.

**Ievdokymov V. V. Transformation of the goal and tasks of the state policy in the field of law enforcement**

*An important component of public relations is the social situation and ensuring social consensus in society, which should be aimed at law enforcement. It is possible to ensure social consensus only if we establish cooperation in society to ensure the interests of certain*

---

*social groups. The article presented the goals of the law enforcement system in different countries. It has been found that law enforcement is one of the tools for resolving social conflicts to ensure the interests of most social groups and institutions. Each separate historical stage of development of the law enforcement system of Ukraine was conditioned by certain socio-economic conditions and the main accents of the state policy. Important in the context of public administration is the study of the transformation of the goals and objectives of public policy in the field of law enforcement. As a result of the analysis, we assessed the initial provisions of the actual law enforcement activities, which include the purpose and objectives of law enforcement activities. In particular, the goal of state policy in the field of law enforcement was defined by us as the development of public administration decisions on the formation of law enforcement as a tool to prevent and combat crime, public order and constitutional freedoms that are components of state security and the task of state policy in the field of law enforcement. The task of public policy is a special component of the formation of its mechanisms as a basis for making public administration decisions. The article forms an approach to the composition and grouping of tasks of law enforcement as an object of public administration and public policy, in particular, highlights general and specific tasks of law enforcement, which is especially important from the standpoint of developing mechanisms for forming and implementing public policy in law enforcement. will first of all determine the tasks that are solved by public policy and justify the mechanisms of public administration to perform specific tasks.*

**Key words:** *state, state policy, law enforcement, the purpose of state policy in the field of law enforcement, the tasks of state policy in the field of law enforcement.*



УДК 351.86

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.44>

**О. В. Мотайло**

кандидат медичних наук, здобувач кафедри економічної безпеки,  
публічного управління та адміністрування  
Державний університет «Житомирська політехніка»

## **ОСНОВНІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ «НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

*Аналіз термінів «безпека», «національні інтереси», існуючих підходів щодо визначення сутності понять «державна безпека», «національна безпека» в контексті відображення ними мети та характеристики розвитку соціальних систем дає підстави стверджувати про три взаємозалежні рівні (складові) «національної безпеки»: безпека людини (громадянина), безпека суспільства та безпека держави. Взаємозалежність та взаємозв'язок складових національної безпеки зумовлена нерозривністю процесу функціонування та розвитку людини, суспільства, держави в просторі та в часі. У цьому разі безпека людини розглядається як захищеність її життєво важливих інтересів, за якої реалізуються її потреби та забезпечується всебічний прогресивний розвиток та самореалізація. Безпека суспільства передбачає захищеність життєво важливих інтересів соціальних груп і суспільства в цілому, за якої забезпечуються їх всебічний прогресивний розвиток. Під безпекою держави слід розуміти, передусім, захищеність її конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності від зовнішніх та внутрішніх загроз. Доцільно відмітити те, що вказані складові національної безпеки є величинами змінними. Конкретний рівень безпеки людини залежить від низки чинників таких як: політичний режим, стан соціально-економічного розвитку, якість результатів розв'язання проблеми щодо прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз людині (громадянину), пов'язаним з її прогресивним розвитком та самореалізацією в політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах. Як відомо, національна безпека являє собою складну багаторівневу відкриту динамічну систему зі специфічними структурними і функціональними компонентами. Нами було запропоновано авторське визначення поняття «національна безпека», під якою розуміється як складне явище, що являє собою систему взаємопов'язаних елементів, яка включає в себе певну сукупність концептуальних установок і положень, соціально-політичних і правових інститутів і установ, визначених засобів, методів і форм, що дозволяють не допускати, уникати та реагувати на внутрішні та зовнішні небезпеки та загрози. Застосування системного підходу до аналізу поняття національної безпеки дозволило проаналізувати її найбільш значущі сутнісні властивості і виявити у подальшому її структурні елементи.*

**Ключові слова:** безпека, держава, державна безпека, безпека держави, національна безпека.

**Постановка проблеми.** Значна кількість науковців у свої працях підіймали питання національної безпеки, проте система понять, якими концептуалізується стратегія і політика безпеки України, ще знаходиться на етапі формування. Це спричинено слабкою теоретичною розробленістю політико-правових категорій національної безпеки в радянський період розвитку держави, оскільки безпека країни в умовах директивного керівництва

економікою була основною метою його існування.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Основні науковці, що досліджували питання національної безпеки були: В. Барабін, О. Белькова, П. Белова, Зб. Бжезинський, І. Даниленко, А. Дмитрієва, Г. Кіссінджер, Р. Макнамара, Г. Моргентау, І. Мухіна, У. Перрі, С. Телбот, Ф. Фукуяма, С. Хантінгтон. Дослідники всебічно аналізували проблему національних інтересів, національної безпеки держав, систему загроз безпеці особисто-

сті, суспільства тощо. Крім того, вченими Заходу і Сходу інтенсивно й плідно розробляється теорія національної безпеки. За сучасних умов найбільш відомі праці з теорії національної безпеки входять у систему знань вітчизняних дослідників.

**Мета статті** – проаналізувати основні концептуальні підходи до сутності поняття «національна безпека»

**Виклад основного матеріалу.** Характерною особливістю кінця ХХ століття в дослідженні проблем безпеки доцільно виділити те, що у вітчизняній науковій літературі, поняття національної безпеки фактично витіснило поняття державної безпеки. Багато в чому це було пов'язано з колишнім розумінням державної безпеки як непорушності корінних підвалин соціалістичного суспільства. Питання термінологічного характеру переросло у питання політико-правового змісту. Якщо відмовитися від поняття «державна безпека» або розчинити його в національній безпеці, розмивається сфера дії спеціальних служб держави, з'являється спокуса наділити їх невластивими функціями [1].

Причина «витіснення» поняття державної безпеки дефініцією «національна безпека» є зрозумілою, якщо розглянути походження останньої категорії. Термін «національна безпека» («national security») має американське походження, а його широке використання в англійських державах пояснюється двома факторами. По-перше, слово «nation» в англійській мові означає не тільки націю, а й країну. По-друге, західні країни в основному відповідають стандарту: одна нація – одна країна (одна держава). Тому в англійських державах термін «national security» вкрай зручний для позначення захищеності сукупного інтересу нації (держави) та її громадян. Так, на сучасному етапі суспільного розвитку США під національною безпекою розуміється діяльність держави, спрямована на використання всіх компонентів державної влади для захисту і просування національних інтересів [2]. Вітчизняна державна політика і законодавство, запозичивши англійський термін «національна безпека», наповнили його більш об'ємним вмістом, вклавши в нього не лише державну безпеку, але і безпеку особистості та суспільства.

Юридична енциклопедична література також не містить поняття «державна безпека». Натомість, національна безпека визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз [3] або як система державних заходів, спрямованих на захист національних інтересів, гарантування безпеки особи, суспільства, держави від внутрішніх і зовнішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності [4].

У сучасній державній політиці, нормативно-правових актах та науковій літературі утвердилося розуміння поняття національної безпеки як вихідної категорії для вирішення практичних проблем щодо забезпечення захищеності інтересів особистості, суспільства і держави від різних внутрішніх та зовнішніх загроз. Як відомо, в радянський період розвитку держави йшлося про забезпечення державної безпеки. На думку авторів, використання такого поняття, як «національна безпека», тобто безпеку окремо взятої нації, певного етносу у період СРСР було неприпустимим, адже це відразу визначило б пріоритет однієї нації по відношенню до іншої, що могло призвести до порушення концепції рівності народів. Чеканов В.Є. відзначав, що поняття «національна безпека» в СРСР не набуло широкого поширення, тому що на цьому історичному етапі «в поняття «національне» вкладався зовсім інший зміст, відповідно до яких насамперед підкреслювалися особливості і індивідуальність кожної нації (етносу), яка мешкає на його території» [5].

Для уточнення сутності словосполучення «національна безпека» є доцільним розглянути його етимологічний зміст, шляхи включення значеннєвих моментів зазначеного поняття в соціально-філософське й політико-правове поле, його значення в сучасних умовах. Слово «національний» є похідним від латинського терміну «нація», буквально «natio – народ». В українській літературній мові термін «нація» тлумачиться, здебільшого, як синонім слів країна, держава. З урахуванням цього змісту він використовується й у вітчизняному лексиконі міжнародного права. Двоїкий зміст терміну «нація»

передає і відповідні етимологічні відтінки похідному від нього терміну «національний». Він може характеризувати явище, що відноситься до суспільно-політичного життя нації, а також вказувати на відмінні риси і властивості, що виражають характер нації, її своєрідність та індивідуальність, у тому числі й те, що вона має певний автономний суспільно-політичний устрій. У цьому випадку термін «національний» виступає практично синонімом до слова «державний» [6].

З огляду на те, що в даний час частка держави в економіці та в інших сферах життєдіяльності людини й суспільства безупинно скорочується, необхідним і правомірним є використання терміну «національна безпека». Тут доцільно погодитися з думкою професора О. Прохожева про те, що такий підхід при розгляді проблеми безпеки підкреслює примат особистості й суспільства, а не держави, як це було раніше [7].

Згідно Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII державну (національну) безпеку визначено як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру [8].

Надзвичайно важливим є аналіз змісту Стратегії національної безпеки України – документа, що визначає сучасну політику у сфері національної безпеки та відповідні пріоритети державного управління – стосовно визначення місця і ролі чинників, пов'язаних із формуванням та збереженням здоров'я.

Стратегію національної безпеки України розроблено відповідно до частини другої ст. 2 Закону України «Про основи національної безпеки України», тому видається доцільним спинитися на деяких базових поняттях закону [9]. Так, національну безпеку визначено як «захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам» (ст. 1).

Першими у переліку об'єктів національної безпеки (ст. 3) стоять людина і громадянин – їх конституційні права і свободи; суспільство і держава посідають відповідно друге і третє місця.

Першим з основних принципів забезпечення національної безпеки є пріоритет прав і свобод людини і громадянина, гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина також очолює перелік пріоритетів національних інтересів України (ст. 5 та 6), а саме право на здоров'я, яке є одним із найважливіших прав людини.

Стратегія національної безпеки України ґрунтується на таких основних засадах:

стримування – розвиток оборонних і безпекових спроможностей для унеможливлення збройної агресії проти України;

стійкість – здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей;

взаємодія – розвиток стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами, насамперед з Європейським Союзом і НАТО та їх державами-членами, Сполученими Штатами Америки, прагматичне співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України [10].

Соснін О. під національною безпекою розуміє показник здатності суспільства й держави, що захищають національні інтереси самостійно чи разом з іншими дружніми країнами (народами, націями), стримувати або усунути внутрішні й зовнішні загрози національному суверенітету, територіальній цілісності, соціальному ладу, економічному розвитку, іншим важливим елементам духовної й матеріальної життєдіяльності; ступінь захищеності інтересів особистості, суспільства й держави від зовнішніх та внутрішніх загроз. Забезпеченню національної безпеки сприяє миролюбний характер взаємовідносин держави (народу, нації) з іншими державами (народами, націями). Зміцнення національної безпеки полягає в створенні умов, необхідних для надійного захисту інтересів держави і нації й успішне вирішення політичних, економічних, соціаль-

них та інших завдань, які стоять перед ними. Серед головних складових національної безпеки Соснін О. виділяє безпеку особистості, безпеку держави і безпеку суспільства. Їхнє місце й роль є динамічними і визначаються характером суспільних відносин, політичним устроєм, ступенем внутрішніх й зовнішніх загроз [6].

Доцільно виокремити визначення національної безпеки, яке сформульоване у політологічному аспекті: «Національна безпека – це категорія політичної науки, яка характеризує стан соціальних інститутів, що забезпечує їх ефективну діяльність з підтримки оптимальних умов існування і розвитку особистості і суспільства» [11]. У наведеному описі того, що являє собою «національна безпека», характерним є наступне:

- національна безпека зв'язується з реалізацією національних інтересів, але розуміння останнього терміну є суперечливим: в одному випадку його сутність полягає в протидії або компенсації будь-яких деструктивних збурень, формованих всередині суспільства або за його межами, а в іншому – в інтересах спільноти людей, об'єднаних специфічними відносинами генетичної і культурної гомогенності;

- безпеку держави і безпеку особистості, що розглядаються як різні рівні національної безпеки, ставлять в залежність між собою, причому пріоритет віддається особистості. Таке судження є досить спірним, адже, по-перше, безпека держави може бути забезпечена без або поза залежністю від безпеки особистості, але не навпаки, по-друге, перша проблема лежить в основі зовнішньополітичних стремлень держави забезпечити сприятливу обстановку на міжнародній арені, тоді як друге – предмет його внутрішньополітичного устрою.

З поширенням поняття «національна безпека» поняття «державна безпека» стало визначатися як «стан, при якому державі не загрожує небезпека, і якого домагаються найвищих органів влади за допомогою діючих в цих цілях спеціальних державних органів, а також всього населення».

Необхідно відзначити, що якщо раніше безпека розглядалася насамперед стосовно держави та суспільства, то в даний

час безпека розглядається як «національна безпека» у відношенні до особистості, суспільства і держави.

Відмінною рисою поняття «державна безпека» є відсутність згадки про забезпечення безпеки особистості. В силу цього поняття «національна безпека» є більш змістовним, бо пов'язує безпеку не лише з державою, але і з нацією в цілому. Так, А. Герасимов розглядає національну безпеку як симбіоз державної і громадської безпеки, де державна безпека виступає засобом, а громадська – метою визначення та захисту життєво важливих інтересів громадян [12].

На нашу думку, доцільно розглядати державну безпеку і національну безпеку як синоніми, що позначають рівновеликі поняття. Адже, держава в широкому сенсі – це і є нація як соціально-економічна і політична спільність громадян в межах певної території, межі якої визнані і встановлені правовими актами. Життєво важливі інтереси держави і громадянського суспільства представлені як загальна мета діяльності, за допомогою досягнення якої забезпечується стан безпеки.

В цілому, аналіз понять «безпека» та «національна безпека» свідчить про те, що вони мають єдину сутність – стан країни, при якому забезпечується розвиток особистості, суспільства і держави, захист національних інтересів від внутрішніх і зовнішніх загроз, однак поняття національної безпеки більш предметно відображає сутність даного явища.

Національна безпека як безпека нації включає безпеку особистості – безпеку її прав і свобод; суспільства – його матеріальних і духовних цінностей; держави – її конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності.

На думку Г. Брауна (колишнього міністра оборони США,) національна безпека – це здатність зберігати територію, підтримувати економічні відносини з іншими країнами світу, на різних рівнях захищати від зовнішнього негативного впливу свої інститути та систему управління, контролювати свої кордони [13, 14].

Фахівці Європейського Центру з вивчення питань безпеки ім. Дж. К. Маршалла (Німеччина) вважають, що націо-



нальна безпека: «загальний термін, що включає як поняття національної оборони, так і відносини країни з іноземними державами. Зокрема, це умови, створювані військовою або оборонною перевагою над будь-якою країною або групою країн, або сприятливою позицією в міжнародних відносинах, або ж рівнем обороноздатності, що дає можливість успішно відбивати ворожі або підривні дії як всередині країни, так і ззовні, за допомогою несекретних і секретних коштів» [15].

На думку В. Манілова, національна безпека є сукупністю зв'язків і відносин, що характеризують такий стан особистості, соціальної групи, суспільства, держави, народу, при якому забезпечується їх стійке стабільне існування, задоволення та реалізація життєвих потреб, здатність до ефективного парювання внутрішніх і зовнішніх загроз, саморозвитку і прогресу [16].

На нашу думку, інтерпретація поняття національної безпеки в юридичній літературі є неоднозначною, зокрема необхідно вказати на те, що національна безпека – це «стан, що забезпечує достатню економічну і військову міць нації для протидії загрозам її існування, що виходить як з інших країн, так і зсередини власної країни». Ряд авторів при визначенні національної безпеки підкреслюють її функціональне значення, розглядаючи національну безпеку як діяльність, спрямовану на створення сприятливих умов для розвитку суспільства і держави.

Таким чином, у нормативних актах та у наукових працях вітчизняних та зарубіжних дослідників висвітлено різні тлумачення поняття «національна безпека» через його складний, багатокомпонентний та міждисциплінарний характер. Це свідчить про відсутність єдиного розуміння сутності, природи виникнення, діалектики розвитку, механізмів формування й управлінського впливу на системні характеристики явища, яке намагаються описати поняттям «національна безпека». Все це говорить про те, що розглянута проблематика як і раніше актуальна. У зв'язку з цим автори висловлюють надію, що забезпечення безпеки держави, в т.ч. і теоретичні його аспекти, завжди будуть в центрі

уваги, що буде позитивно позначатися на вивченні і вдосконаленні окремих елементів цього поняття.

У широкому розумінні поняття національної безпеки включає в себе всі види безпеки особистості, суспільства і держави, забезпечення нормальних умов для самореалізації, захисту їх життя, свободи і власності від яких би то ні було зазіхань з боку як окремої людини, так і організації або держави. Національна безпека виражається в потребі особистості, суспільства і держави в стійкому прогресивному розвитку, має свою історію, закономірності та особливості.

**Висновки і пропозиції**. Національна безпека як складне явище являє собою систему взаємопов'язаних елементів, яка включає в себе певну сукупність концептуальних установок і положень, соціально-політичних і правових інститутів і установ, визначених засобів, методів і форм, що дозволяють не допускати, уникати та реагувати на внутрішні та зовнішні небезпеки та загрози.

#### **Список використаної літератури:**

1. Блатин С.В. Государственная безопасность Российской Федерации: становление и современное содержание понятия // Ученые записки Орловского государственного университета. №4 (60), 2014г. С. 219-223.
2. Национальная безопасность: актуальные проблемы: курс лекций. Под ред. А.Х. Шаваева. М.: ВАГШ, 1999. С. 335.
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : «Укр. енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 1 : А – Г. 792 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Юр. думка, 2012. 1020 с.
5. Чеканов В.Е. Некоторые проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в современных условиях // ФСБ России. Правовое регулирование деятельности Федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации : науч.-практ. комментарий / под ред. В.Н. Ушакова, И.Л. Трунова. – М., 2006, с. 212.
6. Соснін О. Розуміння сутності національної безпеки: світоглядно-понятійні й науково-теоретичні засади. Електро-

- ний ресурс. Режим доступу: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/rozuminna-sutnosti-natsionalnoyi-bezpeky-svitoglyadno-ponyatijni-j-naukovo-teoretychni-zasady-chastyna-1/>
7. Прохожев А. А. «Национальная безопасность: к единому пониманию сути терминов». Безопасность. 1995. № 9 (29). С. 23.
  8. Про національну безпеку України : Закон від 21 червня 2018 року № 2469-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст. 241. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
  9. Про основи національної безпеки України : Закон України // Відом. Верховної Ради. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
  10. Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» № 392/2020. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
  11. Политический энциклопедический словарь. М., 2002. С. 453.
  12. Герасимов А.П. Роль государства и права в обеспечении социальной безопасности. М., 1994. С. 339-340.
  13. Brown H. Thinking About National Security. Defense and Foreign Policy in a Dangerous World / H. Brown – Colorado, 1983. – P. 4.
  14. Глобальна та національна безпека: підручник / авт. кол. : В.І. Абрамов, Г.П. Ситник, В.Ф. Смолянчук та ін. / за заг. ред. Г.П. Ситника. – Київ : НАДУ, 2016. – 784 с.
  15. Глоссарий терминов / Без указ. авт. – Гармиш-Партенкирхен (Германия), (Препр. / Европ. Центр по изучению вопр. безопасности им. Дж. К. Маршалла, 2002. – С.15.
  16. Манилов В.Л. Национальная безопасность: ценности, интересы и цели / В.Л. Манилов // Воен. мысль. – 1995. – № 6. – С. 29.

### **Motailo, O. V. Basic conceptual approaches to the essence of the concept of "national security"**

*Analysis of the terms «security», «national interests», existing approaches to defining the essence of «state security», «national security» in the context of their reflection of the purpose and characteristics of social systems gives grounds to argue about three interdependent levels (components) of «national security» : security of man (citizen), security of society and security of the state. The interdependence and interconnection of the components of national security is due to the continuity of the process of functioning and development of man, society, state in space and time. In this case, human security is seen as the protection of its vital interests, which meets its needs and ensures comprehensive progressive development and self-realization. The security of society presupposes the protection of the vital interests of social groups and society as a whole, which ensures their comprehensive progressive development. The security of the state should be understood, first of all, as the protection of its constitutional order, sovereignty and territorial integrity from external and internal threats. It is worth noting that these components of national security are variables. The specific level of human security depends on a number of factors such as: political regime, state of socio-economic development, the quality of the results of solving the problem of forecasting, timely detection, prevention and neutralization of threats to man (citizen) related to its progressive development and self-realization in the political, economic, social and humanitarian spheres. As you know, national security is a complex multilevel open dynamic system with specific structural and functional components. We have proposed an author's definition of «national security», which is understood as a complex phenomenon, which is a system of interconnected elements, which includes a set of conceptual attitudes and provisions, socio-political and legal institutions and institutions, certain means, methods and forms that allow to prevent, avoid and respond to internal and external dangers and threats.*

*The application of a systematic approach to the analysis of the concept of national security allowed to analyze its most significant essential properties and to identify its structural elements in the future.*

**Key words:** security, state, state security, national security.

УДК 352.07:316.48

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.45>

**І. О. Слюсарев**

аспірант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом  
Національна академія державного управління при Президентові України

## **ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*У статті розкрито деякі практичні аспекти управління конфліктами в системі місцевого самоврядування. Наголошено, що масштабна реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади породжує велику кількість конфліктних ситуацій. Підкреслено, що подальший прогрес та сталість децентралізації залежать від спроможності перетворювати конфлікти на можливості та запобігати виникненню гострих протистоянь на рівні місцевих громад. Зазначено про переваги комплексного підходу до управління конфліктами в системі місцевого самоврядування. Наголошено, що правове регулювання не адаптовано до законодавства України в цій сфері, а взаємодія в системі «влада – громадськість» поки що характеризується негативними явищами (забюрократизованістю процедури, низьким рівнем довіри населення, наявністю штучних бар'єрів тощо). Представлено шляхи вирішення цієї проблеми (налагодження ефективного процесу взаємодії в системі місцевого самоврядування, використання медіакомунікаційних моделей на рівні місцевого самоврядування, забезпечення активної участі місцевого населення у впровадженні реформ). Наведено основні кроки процесу медіації та практичні приклади впровадження в Україні, що доводять її спрямованість на сприяння компетентному вирішенню спорів та який ґрунтується на примиренні конфліктуючих сторін. Однією з проблем українського суспільства визнано відсутність культури діалогу, а ефективним шляхом її подолання є використання сучасних методів дипломатії, що спрямовані не лише на розробку стратегій врегулювання конфліктів, а й на формування громадської думки. Засвідчено дисбаланс щодо структурно-організаційного забезпечення управління конфліктами на державному рівні та на рівні місцевого самоврядування та дуалістичну роль громадянського суспільства (як об'єкта конфлікту та як суб'єкта його подолання). Виокремлені першочергові кроки щодо зниження ймовірності виникнення конфліктних ситуацій на місцевому рівні та наголошено на необхідності формування ресурсно-комунікаційною платформи конфлікт-менеджменту.*

**Ключові слова:** *міське самоврядування, конфлікти, взаємодія, медіація.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні посилену увагу науковців та практиків у сфері публічного управління в Україні викликає приведення такого управління у відповідність до загальносвітових тенденцій. Врядування має бути ефективним на всіх рівнях публічного управління, однак на місцевому рівні воно є фундаментально важливим, оскільки органи місцевого самоврядування є найближчим до людей рівнем влади [1]. На цьому рівні люди можуть якнайкраще відчувати причетність до публічної діяльності. Однак не варто забувати, що процеси взаємодії на рівні місцевого самоврядування мають

специфічні особливості не лише в загальносвітовій площині, а й варіюються всередині країни. Тому у процесі аналізу тенденцій щодо управління конфліктами варто розглядати таку практичну діяльність, що спрямована на підвищення ефективності взаємодії та удосконалення процесів управління конфліктами найближчих до українського сьогодення. Важливо зазначити, що локальний рівень за природою конфліктів в Україні довгий час характеризувався ерозією державних інститутів та дезінтеграційними тенденціями, які ускладнюють пошук оптимальної моделі конфлікт-менеджменту.

**Аналіз останніх досліджень.** Слід зазначити, що науково-теоретичне під-

ґрунтя вивчення природи конфлікту та його функцій і наслідків у системі публічного управління становили праці таких науковців, як А. Батечко, Д. Дзвінчук, Н. Довгань [2], Т. Карлов, Н. Нижник, М. Пірен, А. Пойченко, Н. Федчун [3] та інших. Проте питання управління конфліктами в системі місцевого самоврядування в умовах становлення публічного управління в Україні залишається дискусійним та потребує подальшого спеціального вивчення.

**Мета статті.** Дослідження практичних аспектів управління конфліктами та окреслення першочергових кроків у напрямі зниження ймовірності виникнення конфліктних ситуацій у системі місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні вже зрозумілим стає той факт, що масштабна реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади (децентралізація) породжує величезну кількість конфліктних ситуацій. Безперечно, інформаційна наповненість сайту <https://decentralization.gov.ua/> охоплює широке коло практичного досвіду за різними сферами та напрямками, а також містить каталог успішних практик [4] (добірка історій успіху громад із можливістю вибірки за роком, темою, територіальною прив'язкою, проектом міжнародної допомоги), які в сукупності містять об'єктивну інформацію з різних джерел (уже близько 800 публікацій, що включають відео, новини, статті, репортажі та інтерв'ю про те, як громади використовують можливості, надані децентралізацією) та здатні допомогти громадам у пошуку власних шляхів розв'язання конфліктних ситуацій. Однак підкреслимо те, що хоча децентралізація вважається однією з найбільш успішних реформ, її подальший прогрес та сталість залежать від спроможності перетворювати «конфлікти» на «можливості» та запобігати виникненню гострих протистоянь не лише на рівні держави, а й на рівні місцевих громад. Отже, управління конфліктами в системі місцевого самоврядування має здійснюватися комплексно, що дозволить запустити в дію наявні структури та механізми, а також вирішити поставлені

завдання в умовах змін. Треба зазначити, що хоча правове регулювання включає певні важливі напрями (запровадження механізмів відкритості та прозорості в діяльність органів місцевого самоврядування та забезпечення взаємодії місцевих органів влади з громадськістю), однак багато дослідників наголошують на незадовільній адаптації законодавства України в цій сфері до нових векторів суспільного розвитку та неієвності наявних механізмів впровадження та реалізації законів.

Зауважимо, що взаємодія в системі «влада – громадськість» нині характеризується забюрократизованістю цієї процедури, низьким рівнем довіри, наявністю штучних бар'єрів тощо. Зазначена проблема має вирішуватись шляхом налагодження ефективного процесу взаємодії в системі місцевого самоврядування, яка в перспективі здатна перетворитися у співробітництво та взаємодопомогу за рахунок використання конструктивного потенціалу конфліктів. У такому випадку особлива роль відводиться медіакомунікаційним моделям на рівні місцевого самоврядування, що вже задекларували позитивні результати у процесі управління конфліктами в розвинутих державах світу.

Запобігання конфліктам та сприяння їх вирішенню на рівні територіальних громад при реалізації реформаційних перетворень, що зумовлюються різними причинами (швидкістю просування реформ, політичними чинниками, протидією змінам з боку місцевих еліт, недостатнім рівнем інформування членів територіальних громад щодо сутності реформ з боку органів влади та нерозумінням цих реформ місцевими жителями тощо) може відбуватися і шляхом забезпечення активної участі місцевого населення у впровадженні реформ та медіації. Так, Міжнародний фонд «Відродження» з 2018 року щорічно оголошував пілотні конкурси, які були спрямовані на запобігання або сприяння вирішенню конфліктів на рівні територіальних громад. Результати реалізованих проектів (нині їх 17) засвідчили наявність потреби у продовженні здійснення заходів із запобігання потенційних та сприяння вирішенню наявних конфліктів через проведення комплексу заходів із медіації



та активного використання інструментів місцевої демократії (проведення загальних зборів, створення та діяльність органів самоорганізації населення, місцевих ініціатив, громадських слухань тощо) [5].

Сьогодні медіацію використовує більшість країн світу як ефективний спосіб вирішення конфліктів через посередника (медіатора) практично в усіх сферах життя. Процес медіації передбачає такі кроки: 1) пропозиція медіації опонентам та спільний вибір медіатора; 2) вивчення медіатором проблеми, організація безпечного простору, укладання договорів про проведення медіації; 3) вивчення інтересів та визначення потреб кожного учасника конфлікту; 4) спростування хибних уявлень, пошук ідей для рішення; 5) перевірка на реалістичність, уточнення та формування остаточного рішення; 6) підписання медіаційної угоди (угоди про примирення) з чітким планом дій та розподілом обов'язків [6].

У цьому фокусі варто зазначити про Закон України «Про медіацію», який чекає на остаточне ухвалення [7]. Метою законопроекту є запровадження на законодавчому рівні інституту медіації в Україні шляхом імплементації кращих європейських та світових стандартів медіації. Так, згідно з ним, медіація може застосовуватися у будь-яких конфліктах (спорах), у тому числі цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних, а також у кримінальних провадженнях та справах щодо адміністративних правопорушень. Цей напрям набуває поширення в управліннях конфліктами системи «влада – громадськість» на муніципальному рівні. Наприклад, в Одеському апеляційному господарському суді було відкрито кабінет медіації, де відвідувачі можуть безкоштовно отримати: інформацію про процедуру медіації; консультацію щодо можливості вирішення наявного спору за допомогою медіації; можливість участі у процедурі медіації. Такий спосіб спрямований на сприяння компетентному вирішенню спорів на основі примирення конфліктуючих сторін.

У посібнику для депутатів місцевих рад та активістів громад [8] охарактеризовані різні напрями взаємодії між суб'єктами

публічного управління на різних рівнях, деталізується вигляд системи місцевого самоврядування та зазначено про важливість створення асоціацій місцевого самоврядування. Однак у ньому не окреслено основних відмінностей різних територіальних громад, на які варто було б звернути увагу як на потенційні причини виникнення конфліктних ситуацій. Значною проблемою для окремих територіальних громад, що здатна породити конфліктні ситуації, є питання належного врахування та захисту інтересів сіл та селищ, що знаходяться за межами адміністративного центру територіальної громади. Водночас в окремих регіонах (переважно Закарпатської та Одеської областей) існують конфлікти (штучно спровоковані), в яких активно використовується етнічний фактор.

Оскільки однією з проблем українського суспільства визнається відсутність культури діалогу, варто виокремити діалогові проекти, що реалізуються за безпосередньої участі міжнародних неурядових організацій (НУО) та експертів, які набули своєї популярності з часів збройного протистояння в Україні. Такі організації займаються питаннями діалогу щодо врегулювання конфліктів на різних рівнях. Позитивний внесок у справу щодо об'єднання діалогових ініціатив не лише міжнародних, а й місцевих громадських організацій здійснила Міжнародна конференція «Інструменти діалогу як засобу подолання кризових явищ: міжнародний досвід та перспективи застосування в Україні». Зазначимо, що використання сучасних методів дипломатії з використанням інструментів офіційної, напівофіційної та неофіційної дипломатії у процесі управління конфліктами значно впливає на формальну та неформальну взаємодію в системі «влада – громадськість», оскільки має спрямування не лише на розробку стратегій врегулювання конфліктів, а й на громадську думку.

Починаючи з часів незалежності в політичному середовищі нашої держави головне місце посідали дебати, метою яких стало доведення правоти своєї позиції. Така ситуація ретранслювалася на суспільний / громадський рівень, здебіль-

шого через ЗМІ. На національному рівні проводились політичні ток-шоу, що сприяло витісненню діалогу із суспільно-політичного життя та, як наслідок, призвело до безлічі конфліктів [9].

В умовах сьогодення невирішеним залишається питання в усьому світі щодо управління конфліктами, які спричинені пандемією. Україна не є винятком, а важливість конфлікт-менеджменту в цьому випадку на рівні місцевого самоврядування (оскільки місцева влада приймає ряд важливих рішень з цього питання, які здатні спричинити безліч конфліктних ситуацій) беззаперечна.

Якщо ж розглядати різницю між структурно-організаційним забезпеченням управління конфліктами на державному рівні та на рівні місцевого самоврядування, то можна простежити певний дисбаланс. Система органів державної влади України включає як окремі підрозділи, так і цілі органи (Національна тристороння соціально-економічна рада при Президенті України та Національна служба посередництва і примирення, установи при Кабінеті Міністрів України тощо; на територіальному рівні – громадські ради, консультативно-дорадчі ради), які відповідають за організацію та здійснення соціального діалогу. У звітах про діяльність громадських рад здебільшого констатуються формальні результати діяльності, що також підкреслює не сформованість єдиної системи та слабку розвиненість на місцевому рівні системи управління конфліктами.

Характерні риси причин виникнення конфліктів на рівні місцевого самоврядування підкреслюють дуалістичну роль громадянського суспільства як об'єкта конфлікту та одночасно суб'єкта його подолання. Також важливим залишається питання подолання конфліктності у процесі взаємодії органів влади з неурядовими ініціативами, що вимагає певного переосмислення та формування нових підходів до діалогу в системі місцевого самоврядування. Інститути громадянського суспільства також є учасниками місцевого самоврядування, тому їхній вплив на можливість виникнення конфліктних ситуацій, а також на процес управління конфлік-

тами в умовах перетворень варто брати до уваги, особливо в умовах загрози національній безпеці. Отже, конфлікт-менеджмент має стати частиною ДНК системи місцевого самоврядування для того, щоб приносити ефекти чи результати у процесі її розвитку.

**Висновки.** Отже, важливими діями щодо зниження ймовірності виникнення конфліктних ситуацій у процесі реформування на місцевому рівні залишаються: 1) стабілізація поділу управлінської структури на всіх рівнях; 2) розробка дієвих механізмів моніторингу конфліктних ситуацій; 3) формування умов для оперативного реагування на виникнення конфліктних ситуацій; 4) посилення діалогових аспектів комунікації в системі «влада-громадськість»; 5) залучення населення до участі у процесах місцевого самоврядування; 6) налагодження процесу запобігання конфліктам на різних рівнях взаємодії в системі місцевого самоврядування; 7) розробка шляхів використання конструктивного потенціалу конфліктів; 8) надання допомоги в трансформації конфліктів тощо. Для реалізації вищенаведених дій необхідною умовою є можливість формування ресурсно-комунікаційною платформи конфлікт-менеджменту, що здатна сформувати умови для ефективної взаємодії всіх учасників місцевого самоврядування.

#### Список використаної літератури:

1. Бенчмаркінг доброго врядування : практичний посібник / за заг. ред. А. Гука. Київ : ТОВ «Видавництво «Юстон», 2018. 60 с.
2. Довгань Н. П. Конфлікти в державному управлінні та шляхи їх вирішення : автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.01 / Національна академія державного управління при Президенті України. Київ, 2006. 20 с.
3. Федчун Н. О. Конфлікти в діяльності органів місцевого самоврядування: причини, шляхи розв'язання та прогнозування : автореф. дис. ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.04 / Національна академія державного управління при Президенті України. Київ, 2009. 20 с.
4. Каталог успішних практик. *Децентралізація*. URL: [https://decentralization.gov.ua/success-stories-table?area\\_](https://decentralization.gov.ua/success-stories-table?area_)

- id=&community\_id=&year=&theme\_id=&article\_id=&project\_id= (дата звернення 01.08.2021).
5. Запобігання та сприяння вирішенню конфліктів у територіальних громадах, що виникають в процесі проведення реформ/ Міжнародний фонд «Відродження». URL: <https://www.irf.ua/contest/zarobigannya-ta-spryyannya-vyrishennyu-konfliktiv-uterytorialnyh-gromadah-shho-vynykayutv-proczeni-provedennya-reform/> (дата звернення 07.07.2021).
  6. Як працює медіація та відновне правосуддя. *Громадський простір*. URL: <https://www.prostir.ua/?library=yak-pratsyuje-mediatsiya-ta-vidnovne-pravosuddya> (дата звернення 21.07.2021).
  7. Проект закону про медіацію. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68877](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877) (дата звернення 22.07.2021).
  8. Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад / Василь Кашевський (упоряд.). Рівне, 2008. 134 с. URL: <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf> (дата звернення 01.08.2021).
  9. Аналіз діалогових ініціатив щодо врегулювання конфлікту в Україні. *Національний діалог*. 2015. URL: [http://icps.com.ua/assets/uploads/files/mapping\\_ukr\\_.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/files/mapping_ukr_.pdf) (дата звернення 01.08.2021).
- 

### **Sliusarev I. Practical aspects of conflict management in the system of local government**

*The article reveals some practical aspects of conflict management in the system of local government. It is emphasized that large-scale reform of local government and territorial organization of power creates a large number of conflict situations. It was emphasized that further progress and sustainability of decentralization depend on the ability to turn conflicts into opportunities and to prevent the emergence of sharp confrontations at the local community level. The advantages of an integrated approach to conflict management in the system of local government are noted. It is emphasized that the legal regulation is not adapted to the legislation of Ukraine in this area, and the interaction in the system of "government-public" is still characterized by negative phenomena (bureaucratization of the procedure, low public confidence, artificial barriers, etc.). Ways to solve this problem are presented (establishing an effective process of interaction in the system of local government, use of media-communication models at the level of local government, ensuring active participation of the local population in the implementation of reforms). The main steps of the mediation process and practical examples of implementation in Ukraine are presented, which prove its focus on promoting competent dispute resolution and which is based on reconciliation of the conflicting parties. One of the problems of Ukrainian society is the lack of a culture of dialogue, and an effective way to overcome it is to use modern methods of diplomacy aimed not only at developing strategies for resolving conflicts, but also at forming public opinion. There is an imbalance in the structural and organizational support of conflict management at the state level and at the level of local government and the dualistic role of civil society (as an object of conflict and as a subject of overcoming it). The priority steps to reduce the likelihood of conflict situations at the local level are highlighted and the need to form a resource-communication platform for conflict management is emphasized.*

**Key words:** local self-government, conflicts, interaction, mediation.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.46>**І. А. Кононенко**кандидат педагогічних наук,  
докторант ННІ публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## СУТНІСТЬ, СПІВВІДНОШЕННЯ, ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК КЛЮЧОВИХ КАТЕГОРІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено сутність основних категорій публічного управління, таких як «управління», «менеджмент», «державне управління», «самоврядування», «врядування», «адміністрування», «адаптивне управління». Охарактеризовано основні підходи до визначення сутності синергетики та соціосинергетики в контексті самоорганізації. Розкрито сутність теорії самоорганізації. Зазначено, що тривалість та успішність публічно-управлінської діяльності залежать від ефективності рішень, що приймаються на рівні самоврядування при вирішенні нагальних проблем. Зазначене потребує налагодження взаємозв'язку між усіма управлінськими підсистемами. Деталізовано погляди науковців щодо сутності соціально-управлінських механізмів організаційної впорядкованості демократичної держави. Наголошено, що соціально-управлінський механізм взаємодії людей розглядається як механізм розподілу повноважень між суб'єктами публічного управління, а відносини між людьми у процесі розробки й реалізації управлінських рішень у державних структурах, приватних і в громадських організаціях майже не відрізняються. Розмежовано поняття «управління» і «самоврядування» (різняються одне від одного становищем суб'єктів управління в процесі підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень). Розкрито взаємозв'язок менеджменту, державного управління, публічного адміністрування, публічного управління. Окреслено сутність категорії «врядування». Наведено схему взаємозв'язку ключових категорій управлінської системи. Деталізовано сутність самоврядування як форми управління. Розкрито значення прямого самоврядування для управлінського процесу. Наголошено, що організація взаємодії суб'єктів управління має бути спрямована на суспільний розвиток. Наведено місце процесу прийняття та реалізації управлінських рішень у системі управління. Висвітлено деякі теоретичні основи адаптивного управління. Встановлено, що на практиці відокремити адаптацію від звичайної діяльності суб'єктів управління складно.

**Ключові слова:** менеджмент, адміністрування, державне управління, врядування, синергетика, соціосинергетика, самоврядування, адаптивне управління.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан публічно-управлінської діяльності обумовлює пошук напрямів адаптації до зовнішніх умов шляхом вдосконалення системи управління. Тривалість таких процесів та їх успішність залежать від ефективності рішень, що приймаються на різних рівнях публічного управління при вирішенні нагальних проблем. Отже, сучасний етап розвитку країни зумовлює налагодження взаємозв'язку між усіма управлінськими підсистемами. При цьому важливо розглянути та деталізувати базові поняття, що використовуються в управлінській науці.

**Аналіз актуальних досліджень і публікацій.** У науковому дискурсі широко досліджуються питання сутності, співвідношення та взаємозв'язку різних категорій публічного управління. Г. Хакен (висвітлює питання самоорганізації); М. Туленков (розглядає сутність соціально-управлінських механізмів організаційної впорядкованості демократичної держави); С. Приживара (акцентує увагу на управлінні як специфічному виді діяльності); З. Балабаєва, П. Надолішній, А. Колодій (розглядають актуальні питання врядування); Г. Єльнікова, Т. Борова, О. Касьянова, Г. Полякова (опрацьовують напрями адаптивного управління) та інші. Водночас саме питання взаємозв'язку



ключових категорій публічного управління в науковому полі потребують більш глибоких досліджень.

**Мета статті** полягає в дослідженні сутності, співвідношення та взаємозв'язку між основними категоріями системи публічного управління, такими як «управління», «менеджмент», «самоврядування», «врядування» тощо.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ще в античній філософії виникає розуміння взаємозв'язку управління та самоорганізації в суспільстві. Витоки самоорганізації соціальних систем пов'язують з філософією Демокрита. Водночас Платон та Арістотель стверджували про необхідність створення в суспільстві ієрархічних організованих управлінських структур, стабільність яких має забезпечуватись державною владою [1].

Сьогодні ж у науковій літературі продовжує розвиватися теорія соціальної самоорганізації (соціосинергетики або гомосинергетики). Синергетика (*synergeia*) дослівно перекладається з грецької як співпраця, спільна діяльність та є міждисциплінарним науковим напрямом, що пояснює самоорганізацію як процес упорядкування елементів одного рівня в системі за рахунок внутрішніх факторів, без специфічного зовнішнього впливу, а зовнішні умови можуть мати стимулюючий або пригнічуючий ефект. Її заснував 90-і рр. ХХ ст. Г. Хакен. Синергетика акцентує увагу на притаманності суперечностей і суспільству та природі, часова стабілізація між якими забезпечується балансом параметрів культурного розвитку і систематично порушується активністю самого суспільства. Тож, у фокус уваги потрапляють переважно антропологічні кризи, які є найбільш численними в наш час [2].

С. Попов зазначає, що «соціосинергетика – це теорія самоорганізації в системах різноманітної природи, вона має справу з явищами та процесами, у результаті яких у системі можуть з'явитися властивості, якими не володіє жодна з частин» [2]. Відповідно до теорії в результаті самоорганізації між частинами спочатку неупорядкованої системи виникає деяка форма загального порядку, в результаті чого з'являються одиниці наступного якісного

рівня. Тобто ця теорія вивчає процеси виникнення хаосу та порядку в соціальних системах. Соціосинергетична концепція застосовується для вивчення складних і неструктурованих систем (наприклад, таких як мережевий інформаційний простір). У межах соціосинергетики виділяють три групи позицій опонентів: 1) позиція тих, хто прагне діалогу; 2) позиція мовчазного неприйняття, а також «перехідні» позиції; 3) позиція тих, хто прагне суперечки [3]. Отже, перед соціосинергетикою постають актуальні проблеми, наукова розробка яких має допомогти пошуку шляхів вирішення глобальних цивілізаційних проблем [2].

М. Туленков [4] у своїх наукових роботах детально розглядає сутність соціально-управлінських механізмів організаційної впорядкованості демократичної держави та наголошує, що «зміна соціальних якостей індивідів викликає зміни їхніх потенційних можливостей стосовно реалізації своїх особливих і загального інтересів у межах суспільної системи». На думку М. Фламан, держава – це особливий соціальний інститут, що взаємодіє з громадянським суспільством [5]. Тобто М. Фламан вважає, що громадянське суспільство «розчиняється» в демократичній державі. На думку В. Острома [6], саме держава «розчиняється» у громадянському суспільстві [4].

Тобто соціально-управлінський механізм взаємодії людей розглядається як механізм розподілу повноважень між суб'єктами управління. Водночас відносини між людьми у процесі розробки й реалізації управлінських рішень майже не відрізняються в державних структурах, приватних і в громадських організаціях. Однак варто чітко розмежовувати такі поняття, як «управління» і «самоврядування», що відрізняються одне від одного становищем суб'єктів управління в процесі підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень (рис. 1).

Сьогодні існує багато визначень терміна «управління», однак у його основі лежить англійське слово *manage* (управляти), від якого походить слово менеджмент (*management*). Так, С. Приживара [7] управління розглядає як діяльність,

предметом якої є діяльність інших людей, а метою – розвиток об'єкта управління. В. Кноррінг вказує, що «управління є процесом, а система управління – механізмом, який забезпечує цей процес» [8]. Г. Атаманчук наголошує, що управління має свідомий початок [9]. Враховуючи наявність великої кількості визначень, що класифікуються за різними групами (загальна, функціональна, процесуальна та суб'єктно-об'єктна) [10], зазначимо про основні категорії в контексті нашого дослідження: 1) *менеджмент* – процес, що складається з виконання певних функцій, спрямованих на досягнення цілей із раціональним використанням ресурсів, та вимагає володіння так званим «мистецтвом управління»; 2) в основу *державного управління* покладено класичне розуміння управління в державному секторі, що

було запропоноване М. Вебером. Початкове трактування державного управління полягає у внесенні організуючих, впорядкованих починань у життя, існування суспільства, людей і навколишнього середовища; 3) *публічне адміністрування* є переважно організаційно-розпорядчим методом. Адміністрування є прерогативою виконавчих органів влади або чиновників; 4) *публічне управління* – вплив суб'єкта управління (що володіє публічною владою) на об'єкт – суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільно значущих функцій і повноважень. Основною рисою теорії публічного управління є те, що вона розглядає людей з позиції активних учасників державного управління [11].

У контексті розвитку нових управлінських підходів, таких як нове державне

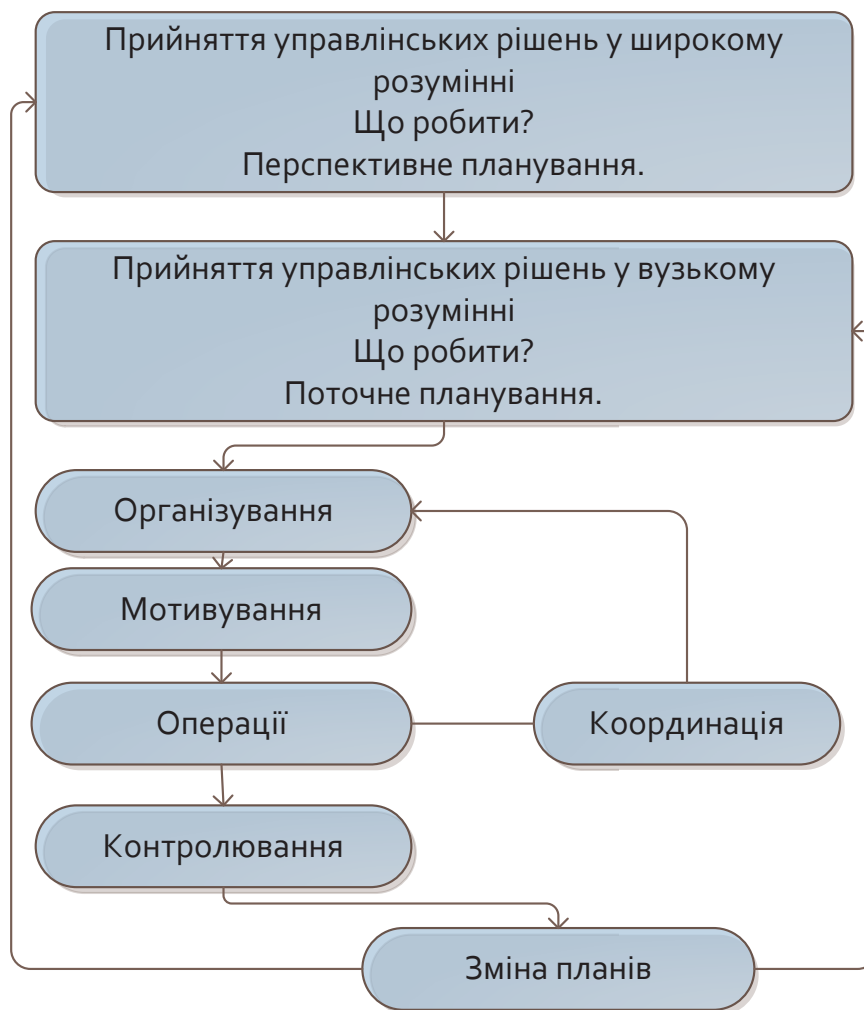


Рис. 1. Місце процесу прийняття та реалізації управлінських рішень у системі управління

управління (*New Public Management*) та добре врядування (*Good Governance*) акцентується увага на публічному управлінні. Публічне управління походить від латинського «*publicus*» та перекладається як суспільний, народний, державний. Уперше цей термін використав Д. Кілінг у 1972 році, зазначивши, що: «публічне управління – це пошук шляхів використання ресурсів у найкращий спосіб для досягнення пріоритетних цілей державної політики» [12].

3. Балабаєва, П. Надолішній досліджують питання теорії врядування та вказують на відмінність між «врядуванням» («*governance*») і «урядуванням» (охоплює виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади та співвідноситься з поняттям «*government*»). Водночас А. Колодій співвідносить «урядування» і «врядування» між собою, наголошуючи, що різниці між цими словами не має, тому що є буквральним відтворенням змісту поняття «*government*», тоді як «*governance*» асоціюється з «публічним врядуванням». Тобто публічне врядування – різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість усієї су-

спільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [13] (рис. 2).

Самоврядування в науковому полі визначається як «форма управління, за якого суспільство, певна організація, господарська чи адміністративна одиниця тощо має право самостійно вирішувати питання внутрішнього керівництва» [14]. Характерною особливістю системи самоврядування є те, що в її межах зовнішній управлінський вплив відсутній, оскільки тут суб'єкт управління одночасно є його об'єктом. Наявність управлінського впливу є сутнісною ознакою соціального управління (суб'єктно-об'єктних організаційно-управлінських відносин). Однак наявність чи відсутність зовнішнього управлінського впливу, чи виокремлення суб'єкта й об'єкта управління є лише випадком прояву соціального управління.

Науковці наголошують, що самоврядування є «особливим видом соціального управління, за якого вплив на функціонування будь-якої соціальної системи здійснюється не ззовні, а зсередини за рахунок власних чинників, тобто шляхом широкого і активного залучення головних елементів цієї системи – людей до вирішення своїх внутрішніх проблем» [15]. Таким чином, дослідники доходять висновку, що управ-

лінський вплив у системі самоврядування, з одного боку, набуває ознак самовпливу (на власну життєдіяльність), а з іншого – такий вплив залишається управлінським. Участь у процесі підготовки, ухвалення, реалізації управлінських рішень та характер управлінських функцій у цьому процесі є важливими соціальними якими індивідів як суб'єктів управління, оскільки управлінські рішення відбивають інтереси громадянського суспільства саме тоді, коли люди беруть активну участь у всіх



Рис. 2. Схема взаємозв'язку ключових категорій управлінської системи

Джерело: побудовано авторкою

процесах. Лише за таких умов загальний інтерес більш повно відображає інтереси громадськості.

Кожен індивід одночасно належить до держави, тобто є суб'єктом управління (здійснює управлінський вплив на суспільство як об'єкт управління) та громадянського суспільства, тобто виступає об'єктом управління (піддається цьому впливу). У першому випадку індивід є носієм власного і загальносуспільного інтересу, а в другому – впливає на власний інтерес для його узгодження з інтересом інших індивідів, що в результаті приводить до узгодження й реалізації загального інтересу (пряме самоврядування).

Під прямим самоврядуванням (вид соціального управління) розуміють цілеспрямований самовплив людей на власну життєдіяльність заради узгодження спрямованості та змісту спільних дій [16]. Пряме самоврядування передбачає спільну участь людей у процесі розробки та реалізації управлінських рішень; однакове їхнє становище в цьому процесі; поєднання соціально-управлінських ролей у людині (носій і виразник власних інтересів) тощо [4]. Пряме самоврядування хоча й передбачає максимальне залучення людей, однак містить обмеження щодо організованої взаємодії, що науковці пояснюють дією «закону економії часу», згідно з яким ефективність управлінського процесу завжди залежить від витрат часу [17], а залучення значної кількості людей вимагає не лише часу на узгодження їхніх позицій, а й професійної управлінської підготовки [18]. Тому саме організація взаємодії суб'єктів управління має бути спрямована на суспільний розвиток, що включає не лише відповідні заходи (організаційні, політичні, соціальні, господарські тощо), а й поєднання різних видів діяльності (реалізація заходів, розподіл цілей, завдань і видів діяльності за виконавцями, терміни) [4].

Як відомо, державне управління та місцеве самоврядування є складовими єдиного процесу публічного управління суспільними справами. Основною відмінністю державної влади є її державний суверенітет (верховенство, незалежність, рівноправність на міжнародній арені тощо).

Водночас публічні владні повноваження органів місцевого самоврядування не поширюються на всю територію держави. Тобто місцеве самоврядування – дієвий соціальний механізм, що здатний безпосередньо впливати на владу й відповідати інтересам громади.

У такому випадку доцільним є використання основних характеристик адаптивного підходу для формування організаційно-управлінського механізму взаємодії суб'єктів публічного управління. Зазначимо, що теорію адаптації в науковій літературі називають також стратегією пристосування та в більшості наукових джерел розглядають у межах економічних систем або в межах деяких підсистем державного управління.

Теоретичні основи адаптивного управління висвітлюються в роботах Г. Єльнікової, яка під таким управлінням розуміє «процес взаємовпливу, що викликає взаємопристосування поведінки суб'єктів діяльності на діа(полі)логічній основі, що забезпечується спільним визначенням реалістичної мети з наступним поєднанням зусиль і самоспрямуванням дій на її досягнення» [19]. Адаптивне управління включає: створення умов для кожного окремого учасника; врахування індивідуальних потреб та цілей; реагування на соціокультурні зміни; створення умов для вибору стратегії поведінки; посилення ролі самоконтролю; самостійний вибір пріоритетів; поєднання самоуправління зі співуправлінням, що допомагає усвідомити дії та позиції всіх учасників взаємодії. Отже, адаптивне управління є процесом прийняття та реалізації управлінських рішень, що передбачає використання керуючого впливу, який здатен забезпечити адекватне реагування на зміни параметрів ендogenous чи екзогенного середовища всіх суб'єктів публічного управління.

Варто наголосити, що на практиці відокремити адаптацію від звичайної діяльності суб'єктів управління складно. Зазначене пояснюється постійними змінами процесів та дій. Тобто необхідно враховувати важливість пристосування суб'єктів публічного управління не лише до наявних загроз, а й до позитивних змін.



**Висновки.** Як відомо, демократична держава є соціально-політичною системою. Місце і роль держави в організації соціального порядку (як узгодженої взаємодії людей) має враховувати побудову організаційної взаємодії людей (суб'єктів управління) у процесі підготовки, ухвалення та реалізації управлінських рішень, оскільки соціальне становище безпосередньо впливає на загальний процес взаємодії. Метою досліджених складових публічного управління має бути подальший розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління, спрямованих на забезпечення громадян, рівень якого буде відповідати світовим стандартам.

#### Список використаної літератури:

1. Беленкова О.А. Социосинергетика о взаимосвязи управления и самоорганизации в социальных системах. *Вестник Башкирского университета*. 2012. Т. 17. №4. С. 1851-1856
2. Попов С.М. Синергетична методологія соціосинергетики як нового наукового напрямку. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2010. №42. С. 181-181
3. Теория социальной самоорганизации URL: <http://sociosynergetics.narod.ru/sociosynergy1.htm>
4. Туленков М. В. Організаційна взаємодія в демократичній системі соціального управління. К.: ІПК ДСЗУ, 2007. 102 с.
5. Flamant M. *Ne Liberaliszne contemporain*. Press Vniversitaires ole France, 1988. 249 p.
6. Остром В. Содержание американського федералізму: Пер. с англ. М.: Прогресс, 1989. 308 с.
7. Приживара С. В. Управління як специфічний вид діяльності / С. В. Приживара. *Державне будівництво*. 2012. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_1\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_9).
8. Кнорринг В. И. Искусство управления : учебник. М. : Изд-во БЕК, 1997. 288 с.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. 4 изд. стер. М: Омега Л, 2006. С.41
10. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. / за заг. ред. Г. С. Одінцової. Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. 492 с.
11. Михайловська О. В., Філіпова Н. В., Ладонько Л. С., Ткаленко Н. В. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування. *Університетські наукові записки*. 2016. № 2 (58). С. 241-253
12. Keeling D. *Management in Government*. London : Allen & Unwin, 1972. 216 p.
13. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. 2011. 630 с.
14. Словник української мови: в 11 томах. Том 9, 1978. С. 32.
15. Булыгин Ю. Е. Организация социального управления. Словарь справочник. М.: Контур, 1999. 254 с.
16. Даль Р. О демократии: Пер. с англ. М.: Аспект Пресс, 2000. 233 с.
17. Лукашевич М. П., Туленков М. В. Менеджмент соціальної роботи: Теорія і практика. К.: Каравела, 2007. 296 с.
18. Дарендорф Р. Дорога к свободе: демократия и её проблемы в Восточной Европе. *Вопросы философии*. 1990. № 9. С. 28-42.
19. Адаптивне управління: сутність, характеристика, моніторингові системи: Кол. монографія /Г. В. Єльнікова, Т. А. Борова, О. М. Касьянова, Г. А. Полякова та ін. / За заг. ред. Г. В. Єльнікової. Чернівці: Технодрук, 2009. 572 с.

#### **Kononenko I. Essence, correlation, interrelation of key categories of public management**

*The article examines the essence of the main categories of public management such as "management", "public management", "public administration", "self-government", "administration", "adaptive management." The main approaches to determining the essence of synergetic and socio-synergetics in the context of self-organization are characterized. The essence of the theory of self-organization is revealed. It is noted that the duration and success of public management activities depend on the effectiveness of decisions taken at the level of self-government in solving pressing problems. This requires establishing a relationship between all management subsystems. The views of scientists on the essence of socio-managerial mechanisms of organizational orderliness of a democratic state are*

---

*detailed. It is noted that the socio-managerial mechanism of people's interaction is considered as a mechanism for the distribution of powers between subjects of public management, and the relations between people in the process of developing and implementing management decisions in state structures, private and public organizations are almost different. The concepts of "management" and "self-government" are differentiated (the position of management entities in the process of preparation, adoption, and implementation of management decisions differs from each other.). The interrelation of management, public management, public administration is revealed. The essence of the category "Management" is outlined. The scheme of the interrelation of key categories of the management system is given. The essence of self-government as a form of management is detailed. The importance of direct self-government for the management process is revealed. It is noted that the organization of interaction of management entities should be aimed at social development. The place of the process of making and implementing managerial decisions in the management system is given. Some theoretical foundations of adaptive management are highlighted. It is established that in practice it is difficult to separate adaptation from the usual activities of management entities.*

**Key words:** *management, administration, public administration, management, synergetic, socio-synergetics, self-government, adaptive management.*

УДК 351.82

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.47>

**Ю. В. Крутік**

здобувач кафедри економічної безпеки,  
публічного управління та адміністрування  
Державний університет «Житомирська політехніка»

**Ю. А. Столяр**

здобувач кафедри економічної безпеки,  
публічного управління та адміністрування  
Державний університет «Житомирська політехніка»

## СКЛАДОВІ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

В умовах інформаційного суспільства, немає сумніву, що інформація займає ключову роль в формуванні та реалізації державно-управлінських рішень в різних сферах та рівнях державного управління. Це обумовлено, тим, що інформація та її аналіз дозволяють врахувати усі аспекти суспільного життя, ідентифікувати ризики та загрози та наперед визначити результативність та оптимальність рішення, яке приймається. Існує потреба в формуванні комплексного підходу до формування механізму інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління в сфері запобігання та протидії нелегальній, що врахує інноваційні підходи до теоретичних положень та визначить нові організаційно-методологічні положення.

Обґрунтовано багатоаспектний зміст інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління в сфері запобігання та протидії нелегальній міграції: процесний, діяльнісний, методологічний. Під механізмом інформаційно-аналітичного забезпечення варто розуміти організаційно-методологічні положення формування інформаційного простору державного управління, що передбачає процесний, діяльнісний та методологічний аспекти щодо збору, обробки, аналізу, оцінки та представлення інформації про суспільні відносини (соціальні, політичні, економічні, міграційні, міжнародні, правові та інші) (як об'єктів управлінського впливу) та/або діяльність суб'єктів державного управління (як з точки зору управління операційною діяльністю так і з точки зору органу підпорядкування) для задоволення інформаційних потреб суб'єктів прийняття державно-управлінських рішень.

Запропоновано структуру завдань інформаційно-аналітичного забезпечення державної політики в сфері запобігання та протидії нелегальній міграції та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності суб'єктів в державного управління в сфері запобігання та протидії нелегальній міграції. Були визначенні принципи інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління в сфері запобігання та протидії нелегальній міграції та принципи інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття державно-управлінських рішень щодо запобігання та протидії нелегальній міграції.

**Ключові слова:** інформація, інформаційно-аналітичне забезпечення, державне управління, нелегальна міграція, протидія нелегальній міграції, запобігання нелегальній міграції.

**Постановка проблеми.** В умовах інформаційного суспільства зростає роль та значення системи інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління. Особливо гостро дана проблема стоїть в контексті розробки механізмів державного управління в сфері запобі-

гання та протидії нелегальній міграції. Зокрема актуалізується проблема збору та обробки інформація та її обмін із міграційними органами зарубіжних країн.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання організації та методології формування інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття державно-управлінських рішень та діяльності органів дер-

жавної влади і місцевого самоврядування, розглядалися вітчизняними та зарубіжними вченими: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Я. Берсуцкий, А. Васіна, А. Васильєва, В. Горбатенко, С. Гук, А. Дегтяр, О. Крюков, М. Комков, В. Козбаненко, А. Крупник, Б. Лазарєв, О. Ларищев, М. Лебедев, Б. Литвак, Ю. Машкаров, В. Мороз, А. Мельник, С. Мосов, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Рижих, Г. Рузавін, В. Судаков, Е. Саак, В. Тюшняков, Н. Чумаченко та інші.

**Мета статті.** Визначити основні складові інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління в сфері запобігання та протидії нелегальній міграції.

**Виклад основного матеріалу.** Ключовим напрямком вирішення назрілих проблем в системі державного управління загалом та міграційною сферою зокрема можливе за умови якісного інформаційно-аналітичного забезпечення, на основі якого будуть прийматися державно-управлінські рішення, з одного боку, та буде здійснюватися постійний громадянський контроль за державними органами з іншого боку.

Вітчизняний дослідник проблем формування інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління Р.А. Коваль визначає вектори впливу на інформаційно-аналітичне забезпечення та окреслює його вплив на прийняття державно-управлінських рішень. Зокрема, вчений зазначає, що «система інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління повинна враховувати пріоритетні напрямки розвитку економіки, наявність ресурсів, демографічні та міграційні особливості певної території. Сам процес управління доцільно розглядати як поєднання трьох режимів прийняття рішень: стратегічний, оперативний, ситуаційний.» [4].

Погоджуючись із вченим, вважаємо, що система інформаційно-аналітичного забезпечення в міграційній сфері має охоплювати усі рівня державного управління як в часовому напрямку (оперативне, тактичне, стратегічне) так і в просторовому напрямку, зокрема в контексті структурних рівнів системи управління. Адаптуючи до державного управління в сфері запобі-

гання та протидії нелегальні міграції, просторовим напрямком є рівні управління за якими формується інформаційно-аналітичне забезпечення, а саме пропонуємо виділяти наступні: внутрішній (управління діяльністю Державною міграційною службою); внутрішньо інституційний (між органами державної влади, що реалізують державну міграційну політику); міжгалузевий (між органами державної влади, що реалізують державну політику в різних сферах суспільного життя); міжнародний (між міграційними та прикордонними органами зарубіжних країн).

В сучасній науковій літературі відсутні єдині підходи до розуміння сутності інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління загалом та державного управління в сфері запобігання та протидії нелегальній міграції зокрема. Проаналізувавши наукову літературу на предмет висвітлення сутності інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління, можна виділити наступні підходи до сутності:

А) Процес збирання, аналізу, збереження та представлення інформації. В даному напрямку досліджуване поняття представляють ряд вчених. Так, в енциклопедії державного управління під редакцією Ю.В. Ковбасюка під інформаційно-аналітичним забезпеченням державного управління розуміється «процес збирання, аналізу, збереження і представлення суб'єктам інформаційної діяльності інформації, що здійснюється спеціально створеними інститутами, органами, службами суспільства і держави» [7]. Так, авторський підхід значно звужує розуміння досліджуваного питання, адже визначає лише суб'єктів формування та використання інформаційно-аналітичного забезпечення при формуванні державно-управлінських рішень. В даному контексті визначення інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління представлено в науковому дослідженні М.С. Дорошко, де вказано наступне: "Інформаційно-аналітичне забезпечення – цілеспрямований процес збирання, обробки та аналізу інформації про складні (самоорганізовані та саморозвинуті) соціальні, політичні та економічні



системи, що становлять об'єкт управління, під керівництвом органу управління" [5]. Автор, не вказує на суб'єктний склад інформаційно-аналітичної системи, проте визначає властивості інформації та її зміст.

Б) процес задоволення інформаційних потреб. Даний підхід є цілком логічним та визначає власне властивості інформаційного суспільства. Коваль Р.А. пропонує наступне "під інформаційно-аналітичним забезпеченням розуміється процес створення оптимальних умов задля задоволення інформаційних потреб та реалізації посадових обов'язків органів державної влади на основі формування та використання інформаційних ресурсів" [10]. В даному напрямку зміст інформаційно-аналітичного забезпечення розглядається в Збройних силах України: "інформаційно-аналітичне забезпечення (Збройних Сил України) – це сукупність інформаційних продуктів, ресурсів та послуг, що надаються для забезпечення інформаційних потреб керівного складу органів управління Збройних Сил України, та система підтримки прийняття рішень їх управлінської діяльності" [1]. Недосконалість даного підходу полягає в тому, що задоволення інформаційних потреб не визначає змісту даного поняття, а лише вказує на його мету, адже будь які дані використовують для прийняття державно-управлінських рішень, а від рівня інформаційної задоволеності суб'єкта прийняття буде залежати ефективність та результативність такого рішення.

В) сукупність інформаційних процесів (заходів та дій). В даному напрямку працювали А.К. Несторов ("інформаційно-аналітичне забезпечення – сукупність інформаційних процесів, необхідних для доцільного, раціонального та ефективного процесу управління" [12]); Сніцаренко П.М. («інформаційно-аналітичне забезпечення – комплекс заходів, що реалізує процеси створення документованих інформаційних продуктів (аналітичних документів) на основі використання статичних інформаційних ресурсів ( документованих даних та інформації), проведення розрахунків, моделювання ситуацій, їх аналізу і синтезу з метою підтримки прийняття відповідних рішень на

всіх рівнях державного управління» [14]). Зазначений підхід міститься нормативно-правових актах, зокрема Податковому кодексі України: "інформаційно-аналітичне забезпечення (діяльності державної служби) – комплекс заходів щодо збору, обробки та використання інформації, необхідної для виконання органами державної служби покладених на них функцій та завдань" [8]. Даний підхід характеризує інформаційно-аналітичне забезпечення лише з позиції певних процесів та дій, проте не завжди визначає мету, сфери поширення, зміст та результативність даного процесу.

Г) Особливий напрям діяльності. В даному напрямку вченими розуміється діяльність органів державної влади, або ж їх підрозділів, основним завданням яких є формування та аналіз інформації на основі яких приймаються державно-управлінські рішення та формується державна політика в різних сферах суспільного життя. Єгоров В.В. вказує, що "інформаційно-аналітичне забезпечення (державної служби) – сукупність організаційних, методичних та інтелектуальних видів діяльності працівників апарату органів державної влади щодо збирання, систематизації, аналізу, збереження та використання відомостей в процесі прийняття управлінських рішень" [6]. Зазначений підхід можливо використовувати лише в контексті вищого рівня державного управління та в контексті діяльності суб'єктів, які формують та реалізують інформаційну політику.

Д) Сукупність органів та засобів щодо формуванні і використання інформаційно-аналітичного забезпечення. Так, Г.А. Дробаха, І.В. Ковальов, Є.Г. Башкатов вказує, що "під інформаційно-аналітичним забезпеченням розуміють сукупність функціонально і ієрархічно пов'язаних між собою органів та спеціальних засобів, які забезпечують збирання, моніторинг, оброблення, оперативний аналіз даних, перевірку достовірності та підготовку підсумкового донесення" [11].

Е) Комплекс забезпечувальних заходів реалізації інформаційно-аналітичного забезпечення. Так, Карпенко А.В. зазначає, що «інформаційно-аналітичне забез-

печення державного управління – це комплекс забезпечувальних заходів реалізації інформаційно-аналітичної діяльності, які передбачають дослідження об'єктів і суб'єктів управлінських рішень (за допомогою їх розкладання на елементи та виявлення характеру зв'язків між ними), що відбуваються в інтересах підвищення ефективності державного управління та мають на меті: пізнання сутності, причин та тенденцій розвитку подій або явищ зовнішнього і внутрішнього середовища; розгляд та оцінювання ситуацій; вироблення на основі аналізу та обробки отриманої інформації висновків, рекомендацій та коментарів» [9]. Дане визначення є цілком логічним та враховує більшість сфер та векторів формування і реалізації механізму інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління

Є) Технології та методи збирання, обробки та представленні інформації. Вітчизняні вчені Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін вказують, що «інформаційно-аналітичне забезпечення – сукупність технологій, методів збирання та обробки інформації, що характеризує об'єкт управлінського впливу (соціальні, політичні, економічні та інші процеси), специфічних прийомів їх діагностики, аналізу й синтезу, а також оцінки наслідків прийняття різних варіантів політичних рішень» [3]. Даний підхід характеризує методологічну сторону інформаційно-аналітичного забезпечення, в той же час змістовні та організаційні положення не зазначені.

Відповідно до зазначеного вважаємо, що під механізмом інформаційно-аналітичного забезпечення варто розуміти організаційно-методологічні положення формування інформаційного простору державного управління, що передбачає процесний, діяльнісний та методологічний аспекти щодо збору, обробки, аналізу, оцінки та представлення інформації про суспільні відносини (соціальні, політичні, економічні, міграційні, міжнародні, правові та інші) (як об'єктів управлінського впливу) та/або діяльність суб'єктів державного управління (як з точки зору управління операційною діяльністю так і з точки зору органу підпорядкування)

для задоволення інформаційних потреб суб'єктів прийняття державно-управлінських рішень.

Складовими інформаційно-аналітичного забезпечення є: мета, завдання, принципи об'єкти та суб'єкти.

Говорячи про мету інформаційно-аналітичного забезпечення, то варто розуміти: задоволення інформаційних потреб суб'єктів формування та реалізації державної політики в сфері запобігання та протидії нелегальній злочинності для прийняття оперативних, тактичних, оперативно-розшукових, стратегічних рішень.

Щодо завдань інформаційно-аналітичного забезпечення, то в науковій літературі точиться дискусія. Так, Дехтяр О.А, вказує на наступні завдання:

«– інформаційно-аналітичну підтримку виконавчих органів державної влади у формуванні збалансованих планів соціально-економічного розвитку і контролю за їх виконанням;

– моніторинг балансу бюджетних витрат на різні напрямки розвитку;

– збір, узгодження, структурування, зберігання, верифікацію і подання поточних та ретроспективних даних по показниками соціально економічного розвитку;

– формування та ведення бази планових і фактичних індикаторів розвитку;

– забезпечення інформаційної взаємодії регіональних органів державної влади з органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади;

– розробку варіантів планів ведення регулярної діяльності тощо» [4].

Зазначений перелік завдань інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління не в повній мірі характеризують його роль та значення в запобіганні та протидії нелегальній міграції. Відповідно, вважаємо, що завдання інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління в сфері запобігання та протидії недетальній міграції, варто групувати наступним чином:

*1. Завдання інформаційно-аналітичного забезпечення державної політики в сфері запобігання та протидії нелегальній міграції:*

– організація збору та обробки інформації про міграційні процеси нелегальну

міграцію для формування напрямів державної політики;

- аналіз інформації про стан нелегальної міграції;

- формування інформаційно-комунікаційної системи державного управління в сфері запобігання та протидії нелегальній міграції;

- формування інформаційного супроводу реалізації державної політики в сфері нелегальної міграції;

- моніторинг за виконанням державно-управлінських рішень щодо запобігання та протидії нелегальній міграції.

*2. Завдання інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності суб'єктів в державного управління в сфері запобігання та протидії нелегальній міграції.*

- організація функціонування джерел збору інформації про нелегальну міграцію, порушення державного кордону, функціонування злочинних організацій, що здійснюють організацію нелегальної міграції;

- здійснення моніторингу за міграційними процесами для ідентифікації джерел, суб'єктів та місць нелегальної міграції;

- формування центрів обробки інформації про нелегальну міграцію порушення державного кордону, функціонування злочинних організацій, що здійснюють організацію нелегальної міграції;

- формування процедури верифікації отриманої інформації про нелегальну міграцію для цілей її аналізу;

- аналіз отриманої інформації шляхом визначення причинно-наслідкових зв'язків;

- оцінка ефективності заходів щодо запобігання та протидії недетальній міграції;

- оцінка діяльності суб'єктів щодо здійснюють процедуру запобігання та протидії нелегальній міграції;

- налагодження інформаційно-комунікаційних зв'язків між суб'єктами запобігання та протидії нелегальній міграції, зокрема, державною міграційною службою, Державною прикордонною службою);

- налагодження інформаційно-комунікаційних зв'язків між суб'єктами запобігання та протидії нелегальній міграції зарубіжних країн;

- налагодження інформаційно-комунікаційних зв'язків із громадськістю інформаційно;

- інформаційний супровід прийняття державно-управлінських рішень щодо запобігання та протидії нелегальній міграції;

- інформаційне забезпечення оперативно-розшукової діяльності щодо нелегальної міграції;

- забезпечення безпеки даних та інформаційної безпеки суб'єктів державного управління в сфері запобігання та протидії нелегальній міграції.

Щодо принципів інформаційно-аналітичного забезпечення то в науковій літературі наводиться їх різний склад.

Дейнега Х. [2] виділяє загальні та спеціальні принципи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади. Так, до загальних принципів відносяться: інструментальності (інформація має бути суттєвою для виконання певних управлінських дій); трансляційності інформації (використання інформації для передачі критеріїв оцінювання); синдикативності інформації (інформація сприяє об'єднанню особистісних якостей суб'єкта управління); скомпенсованості асиметричної інформації (практично неможливо стає ситуація, коли у суб'єктів державного управління є доступ до вичерпних обсягів інформації щодо окремого явища, яке стало предметом організаційно-управлінського впливу). В свою чергу до складу спеціальних принципів авторка віднесла: принцип науковості інформації (врахування об'єктивних вимог соціальних, політичних та економічних законів та закономірностей розвитку суспільства); принцип своєчасності інформування; принцип змістової несуперечності інформування (необхідність врахування різних інформаційних джерел); принцип адаптованості інформування (необхідність адаптації процесу інформування до можливостей оцінки та сприйняття такої інформації); принцип достатності інформування (кожен суб'єкт інформаційної діяльності у системі органів державного управління має отримувати чітко визначений обсяг інформації, який є достатнім для виконання в повному обсязі поставленого перед ним завдання;

принцип формалізації інформування (можливість прийняття деяких рішень у типових ситуаціях за заздалегідь визначеними алгоритмами); принцип документованості інформування.

На нашу думку інформаційно-аналітичне забезпечення державного управління в сфері запобігання та протидії нелегальній міграції має відповідати таким принципам:

*1. Принципи інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління в сфері запобігання та протидії нелегальній міграції:*

- оперативності;
- законності;
- системності;
- безперервності;
- об'єктивності;

*2. Принципи інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття державно-управлінських рішень щодо запобігання та протидії нелегальній міграції:*

- об'єктивності;
- оперативності;
- достовірності;
- актуальності;
- обґрунтованості;
- повноти;
- альтернативності.

Важливим є визначення джерел інформації, напрямів формування інформаційно-аналітичного забезпечення та методи формування і використання.

Новікова О.Ф. пропонує виділяти наступні джерела інформаційно-аналітичного забезпечення:

– законодавчі й інші акти, що дають право державним органам і державним службовцям на прийняття певних управлінських рішень або здійснення управлінських дій (рішення та дії з виконання законів й інших нормативних актів);

– звернення громадян у державні органи щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав (обслуговування і захист прав і свобод громадян);

– обов'язкові розпорядження, вказівки (директиви), передані по управлінській вертикалі від вищестоящих державних органів до нижчестоящих, які належить виконувати та які забезпечують цілісність системи державного управління;

– факти, відносини, що виявляються в процесах контролю (зворотний зв'язок), що відображають стан керованих об'єктів, а також рівень функціонування суб'єкта управління;

– кризові (екстремальні) й інші складні ситуації, що потребують оперативного й активного втручання державних органів і посадових осіб (управлінська інформація про стани суспільних процесів) [13].

На нашу думку, джерелами інформаційно-аналітичного забезпечення в досліджуваній сфері є наступні:

- нормативно-правова база;
- статистичні дані;
- аналітична інформація агенств;
- оперативні дані прикордонної служби;
- дані отриманні в польових умовах;
- оперативно-розшукові дані;
- дані отриманні від Служби безпеки України та інших правоохоронних органів;
- аналітичні дані внутрішньої та зовнішньої розвідки;
- дані отриманні від суб'єктів інших держав.

**Висновки.** Таким чином, за результатами проведеного дослідження нами обґрунтовано сутність поняття інформаційно-аналітичне забезпечення державного управління за процесним, діяльнісним та методологічним аспектами. Були визначені завдання, принципи, джерела інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття державно-управлінських рішень щодо запобігання та протидії нелегальній міграції.

### Список використаної літератури:

1. Військовий стандарт 01.109.004 – 2002 (01). Інформаційно-аналітична система Збройних Сил України. Терміни та визначення : затв. наказом начальника Воєнстандарту озброєння М-ва оборони України від 2003–28–02 № 23. Київ : [Б.в.], 2003.
2. Дейнега Х. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів виконавчої влади. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. Вип. 1 (53). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. С. 64 – 67.
3. Державне управління : підручник : у 2 т. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ. 2012. Т. 1. 564 с.



4. Дегтяр О. А. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 3. С. 30-36. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu\\_2013\\_3\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2013_3_7)
5. Дорошко М. С. Соціально-правові основи інформаційної безпеки. Навчальні матеріали он-лайн. URL: <https://pidruchniki.com/gosguu.narod.ru/gos/96.html>
6. Егоров В. К. Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / В. К. Егоров ; под общ. ред. В. К. Егорова. Т. 1. М. : РАГС, 2008.
7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.
8. Інформаційно-аналітичне забезпечення [Електронний ресурс] // Податковий кодекс України. URL: <https://uazakon.ua/podatkovy-kodeksukrainy/stattya71.html>
9. Карпенко О.В. Функціонально-технологічні механізми інформаційно-аналітичного забезпечення органів державного управління. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Академія муніципального управління. Київ. 2010.
10. Коваль Р. А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Харків : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр". 2006. № 1(113).
11. Методика синтезу структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення угруповання Національної гвардії України, що діє в умовах надзвичайного стану. Честь і закон. 2014. № 4 (51). С. 54–59.
12. Нестеров А. К. Информационно-аналитическое обеспечение. Образовательная энциклопедия. URL: <https://odiplom.ru/informacionno-analiticheskoeobespechenie.html>
13. Новікова О. Ф. Соціальна орієнтація економіки. Донецьк : НАН України ; Ін-т економіки, 2009. 220 с.
14. Сніцаренко П. М. Роль та місце інформаційного забезпечення в системі державного управління. Державне управління: теорія та практика. 2016. № 1. URL: [http://www.e-patp.academy.gov.ua/2016\\_1.html](http://www.e-patp.academy.gov.ua/2016_1.html)

**Krutik Yu., Stoliar Yu., Components of information and analytical support of public administration in the field of prevention and control of illegal migration**

*plays a key role in the formation and implementation of public administration decisions in various fields and levels of government. This is due to the fact that information and its analysis allows to take into account all aspects of public life, identify risks and threats and determine in advance the effectiveness and optimality of the decision taken. There is a need to form a comprehensive approach to the formation of the mechanism of information and analytical support of public administration in the field of prevention and counteraction to illegal, which takes into account innovative approaches to theoretical positions and define new organizational and methodological provisions.*

*The multifaceted content of information and analytical support of public administration in the field of prevention and counteraction to illegal migration is substantiated: procedural, activity, methodological. Under the mechanism of information and analytical support should be understood organizational and methodological provisions for the formation of information space of public administration, which provides procedural, operational and methodological aspects for collecting, processing, analyzing, evaluating and presenting information on public relations (social, political, economic, migration, international, legal and others) (as objects of managerial influence) and / or activities of public administration entities (both from the point of view of operational management and from the point of view of the subordinate body) to meet the information needs of public administration decision-makers.*

*The structure of tasks of information and analytical support of the state policy in the field of prevention and counteraction to illegal migration and information and analytical support of the activity of subjects in the state administration in the field of prevention and counteraction of illegal migration is offered. The principles of information and analytical support of public administration in the field of preventing and combating illegal migration and the principles of information and analytical support of public administration decisions on preventing and combating illegal migration were determined.*

**Key words:** *information, information and analytical support, governance, illegal migration, combating illegal migration, prevention of illegal migration.*

УДК 351.74

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.48>**К. В. Малишев***кандидат юридичних наук, асистент кафедри права та правоохоронної діяльності  
Державного університету «Житомирська політехніка»***О. О. Хробуст***здобувач кафедри економічної безпеки,  
публічного управління та адміністрування  
Державний університет «Житомирська політехніка»*

## **ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПРИЧИН, БАР'ЄРІВ ТА НАСЛІДКІВ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Питання реформування є досить актуальним як з теоретичної так і практичної точок зору, варто зазначити, що дане питання теоретизовано у вітчизняних науках в галузях знань як юридичних так і державного управління. Відповідно, вітчизняними вченими розроблена велика кількість пропозицій на напрямів реформування правоохоронної системи. Важливою складовою реформ в державі, завжди залишалися реформи, що стосувалися національної та цивільної безпеки. Відповідно важливе рішення в зазначених напрямках займала правоохоронна система. Питання реформ є вкрай важливою складовою державного управління особливо в суспільно важливих сферах, які забезпечують відповідний рівень безпеки соціальних систем. Встановлено, що при обґрунтуванні напрямів реформування правоохоронної системи варто враховувати причини такої реформи, для того щодо знизити рівень впливу бар'єрів до реформування. Реформування правоохоронної системи має базувати на принципі періодичності, тобто трансформація правоохоронної системи через певний проміжок часу, або ж в контексті трансформації суспільних відносин. Значні реформи після Революції Гідності 2014 р. відбулися в правоохоронній сфері, проте сукупність бар'єрів та перешкод не дозволили в повній мірі досягти мети та цілей, які ставилися перед реформаторами. Значну роль в даному контексті відіграли сукупність політичних, соціальних, правових, економічних та інших факторів, які лежать в площині відсутності суспільної довіри до правоохоронних органів, нівелювання верховенства права, корупції, нестабільності політичної системи держави, відсутності чіткого поділу між гілками влади. Саме тому для визначення ключових причин, бар'єрів та наслідків реформування правоохоронної системи в нашому дослідженні було ідентифіковано вектори, що на сьогодні пропонуються вченими, а також було порівняно їх з практикою та на основі цього ідентифіковано бар'єри для реформ правоохоронної системи. Проведене дослідження дозволило виявити особливості реформування правоохоронної системи України в частині ідентифікації причин реформування, напрямів та бар'єрів.

**Ключові слова:** правоохоронна система; реформа правоохоронної системи; бар'єри реформування; причини реформування; наслідки реформування.

**Постановка проблеми.** Питання реформування правоохоронної системи України є питанням не лише сьогодення, але й невирішеною проблемою усіх 30-ти років незалежності України. Питання реформ є вкрай важливою складовою державного управління особливо в суспільно важливих сферах, які забезпечують від-

повідний рівень безпеки соціальних систем. Актуальність проблем державного управління у сфері реформування правоохоронної системи обумовлено сукупністю факторів, зокрема: місце правоохоронної системи в структурі управління національною та цивільною безпекою держави; соціальне значення правоохоронної системи яка для окремою особи так і суспільства в цілому; високий суспільний запит

на реформування правоохоронної системи; значення правоохоронної діяльності в забезпеченні долтримання конституційних прав громадян.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання реформування правоохоронної системи України та її наслідків було висвітлено в працях вітчизняних вчених: В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв, І.В. Арістова, А.В. Антонов, Л.В. Антонова, О.М. Бандурка, В.М. Безчасний, В.Т. Білоус, Д.О. Грицишен, В.В. Галунько, І.П. Голосніченка, В.В. Євдокимов, А.Л. Помаза-Пономаренко, С.П. Лисак, Р.А. Калюжний, В.М. Колпаков, А.Т. Комзюк, А.М. Кучук, М.Ф. Криштанович, Г.І. Ляхович, С.М. Домбровська, В.Ф. Загурська-Антонюк, Ю.О. Загуменна, І.Є. Марочкін, Н.П. Матюхіна, О.А. Мартиненко, М.І. Мельник, В.В. Нонік, А.І. Семенченко, В.П. Удовиченко, Н.І. Шевченко, О.В. Кравчук, В.О. Копанчук М.К. Якимчук, Х.П. Ярмачі та інші.

**Мета статті** – визначити основні причини, бар'єри та наслідки реформування правоохоронної системи України.

**Виклад основного матеріалу.** «За часів незалежності України масштабної реформи не відбувалось. З кожною зміною державної влади були спроби модернізувати систему органів внутрішніх справ (усього 9 спроб), однак, як правило, процес реформування щораз переводився в режим «ручного управління» і використовувався для реалізації особистих цілей — міліція завжди використовувалася в якості адміністративного ресурсу і джерела тіньових коштів» [6].

Сучасні аналітики та розробники реформ в Україні Володимир Дубровський, Кальман Міжеї, Катерина Іващенко-Стаднік, Михайло Винницький, що досліджували реформи в Україні, які розпочалися у 2014 році, визначають реформи як демонтаж системи, зазначаючи, що: «Демонтаж «Системи» вимагає руйнування порочних кіл або їх перетворення на свою протилежність у рамках нової системи, яка буде створена на заміну існуючій. У певних випадках руйнування або зміна взаємозв'язків всередині системи може викликати ланцюгову реакцію, яка майже невідворотно призведе до

системних змін, тоді як в інших ситуаціях системні механізми, що підтримують її гомеостаз, можуть відкочувати накопичувані зміни назад. В основі нашого підходу лежить ідея про те, що навіть накопичувані зміни можуть забезпечити ширший системний вплив на фундаментальні змінні, що лежать в основі системи, змінюючи критично важливі системні рівноваги (описані нижче), які, у свою чергу, обернуть порочні кола на свою протилежність. Відповідно, на підставі дослідження поточного стану цих рівноваг та їхньої зміни протягом процесу переходу можна зробити припущення щодо глибини та необоротності системних змін» [13].

**Причини реформування правоохоронної системи.**

Паньонко І.М. (2014 р.<sup>1</sup>) [9] вважає, що основними причинами, що обумовлюють потребу реформування правоохоронної системи є наступні:

- високий рівень корумпованості;
- перевищення окремими співробітниками міліції службових повноважень;
- використання посади для реалізації власних бізнес-проектів;
- пріоритет захисту багатих прошарків суспільства;
- перевага формальних показників у роботі;
- неякісна освітня, фізична та психологічна підготовка кандидатів на службу;
- маніпуляції відомчими прес-службами.

Варто погодитися із зазначеними причинами реформування правоохоронної діяльності, проте, вони лише частково характеризують ті проблеми, які покликанні вирішити реформи в сфері правоохоронної діяльності.

Соколенко О.Л. (2012 р.) вказує, що «існуючий стан організації правоохорони через низку проблем теоретико-методологічного й нормативно-правового характеру наразі характеризується ситуативністю формування правоохоронних органів, неузгодженістю й непослідовністю їхньої діяльності, відсутністю комплексного бачення системи правоохоронних

<sup>1</sup> В даному дослідженні будемо зазначати рік видання публікації, адже питання реформування правоохоронної системи до та після 2014 р. були кардинальними різними, що можна пов'язати із повалення режиму В. Януковича

органів й перспектив її розвитку. Усе це вимагає трансформації організації та діяльності правоохоронних органів у напрямку побудови цілісної структурованої системи, поглибленої інтеграції у правоохоронну діяльність принципів верховенства права, конституційної законності й додержання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, вироблення єдиної державної політики у правоохоронній сфері» [10].

Вважаємо, що загальними причинами реформування правоохоронної системи в певній країні мають стати.

- низька ефективність роботи правоохоронних органів щодо забезпечення громадської безпеки;

- порушення конституційних прав громадян та низький рівень їх захищеності;

- високий рівень злочинності в державі;

- високий рівень суспільного запиту та реформування правоохоронної системи;

- не відповідність правоохоронної системи суспільним реаліям та передовим механізмам;

- недовіра суспільства до правоохоронних органів та правоохоронців.

Відповідно для України були характерні, а окремі й досі залишаються актуальними, усі зазначені причини реформування правоохоронної системи. Зокрема:

- *низький рівень захищеності конституційних прав громадян.* «Події, які сталися у 2013-2014 рр., показали неефективність правоохоронної системи в Україні. Злам відбувся в листопаді 2013 р. під час революції на Майдані, коли суспільство проявило недовіру до чинної державної влади та правоохоронної системи. Громадяни розуміють, що основне завдання (захист їх прав та свобод) правоохоронними органами не виконується, а, навпаки, більшість суспільства визнає систему правових органів як репресивні. Причиною цього явища є те, що Українській державі дісталася правоохоронна система Радянського Союзу, за якою панував тоталітарний режим, контроль здійснювався за принципом керування підлеглими та їх повної залежності від ідеї та завдань, поставлених згори для досягнення політичних цілей» [5].

- *високий рівень криміногенної ситуації в Україні.* «На сьогодні однією з най-

гостріших проблем правоохоронної діяльності є стрімке погіршення криміногенної ситуації в Україні, розгул і безкарність криміналітету, і, як результат, — беззахисність громадян, порушення їх права на захист від злочинних посягань. Тому й не дивно, що наша країна стрімко скочується до рівня найбільш криміногенних держав світу, про що свідчить і відповідна статистика: згідно з міжнародним рейтингом найбезпечніших для життя країн за 2016 і 2017 роки Україна посідала, відповідно, 154 і 156 місце зі 163-х позицій, знаходячись між Центральною Африканською Республікою і Суданом. Згідно з іншим рейтингом — надійності поліцейських служб — Україна у 2017—2018 рр. знаходилася на 101 місці зі 137 держав» [1].

- *невідповідність правоохоронної системи суспільним реаліям.* В більшій мірі це обумовлено тим, що правоохоронна система має відповідати векторам як внутрішньої так і зовнішньої політики. В Україні спостерігається значна залежність векторів внутрішньої політики від зовнішньої, що обумовлено значною фінансовою підтримкою західних фінансових донорів. Відповідно євроінтеграційна політика обумовлює трансформацію діяльності правоохоронних органів. «Реформування системи та діяльності правоохоронних органів є необхідним кроком розбудови демократичної соціальної правової держави, євроінтеграції України, а головне — забезпечення реальності й захищеності прав громадян. Розвиток системи правоохоронних органів повинен мати плановий і послідовний характер, а також вимагає адекватного наукового, правового, фінансового і матеріально-технічного забезпечення» [10].

- *повні трансформація державної влади в результаті Революції Гідності та зміна її функцій та механізмів їх реалізації.* Лише реформування правоохоронної системи дозволить привести у відповідність сучасним реаліям інші сфери суспільних відносин та забезпечити їх безпеку. Крім того, реформування правоохоронної діяльності не може відбуватися відокремлено від реформування інших сфер суспільного життя.

- *потреба в розширенні функціональної діяльності правоохоронних органів*



та удосконалення механізмів правоохоронної діяльності зважаючи на міжнародний досвід. «В аспекті приведення системи і діяльності правоохоронних органів у відповідність до міжнародних стандартів необхідно розглядати також розширення й інтенсифікацію міжнародного співробітництва у правоохоронній сфері, зокрема через укладення відповідних профільних двосторонніх міжнародно-правових угод, участь у роботі міжнародних правоохоронних інституцій, проведення обміну досвідом правоохоронної діяльності, взаємодію з правоохоронними органами зарубіжних країн та міжнародними правоохоронними інституціями (Інтерпол, Європол тощо) як у вирішенні завдань на національному рівні, так і у формуванні міжнародних гарантій правоохоронної діяльності. На важливість реформування системи правоохоронних органів України з питань міжнародного співробітництва із правоохоронними органами зарубіжних країн вказують і інші вчені. Як на нас, зазначене сприятиме не тільки наближенню правового регулювання й практики правоохоронної діяльності в Україні до відповідних міжнародних стандартів, але також дозволить рецепіювати аналогічний досвід зарубіжних країн з метою трансформації національної правоохоронної системи у напрямку забезпечення дотримання прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина» [10].

– *низький рівень суспільної довіри до правоохоронних органів.* «За даними опитування Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, українці стали менше довіряти Службі безпеки та Національній поліції. Результати показали, що баланс довіри до всіх правоохоронних органів лишається негативним, а для низки структур цей показник ще й погіршився. Зокрема, зросла недовіра до поліції та СБУ (для обох із — 25 % до 31 %). Дещо покращився цей показник для Міністерства внутрішніх справ (із — 46 % до 43%), Державного бюро розслідувань (із — 47 % до 43 %), прокуратури (з — 58 % до 52 %), Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (з — 60 % до 52 %). Найкраща позитивна динаміка зміни довіри/недовіри за останні

10 місяців спостерігається стосовно Національного антикорупційного бюро України: баланс поліпшився з 59 % до 49 %. Більшість українців також негативно оцінює роботу керівників правоохоронних органів. Соціологи зазначили, що у 2021 оцінка дій керівників ДБР та САП не вимірювалася, оскільки обидва органи протягом останніх 10 місяців так і не отримали постійних керівників. Опитування також не показало зменшення частки респондентів, які взагалі не знають, хто очолює певні правоохоронні органи» [4].

Зазначенні причини стали підґрунтям початку реформування правоохоронної системи в 2015 р. Більшість із них залишаються актуальними й досі, а щодо окремих то показники значно погіршилися. Це свідчить на необхідності розробки інноваційних механізмів державного управління в сфері реформування правоохоронної системи.

#### **Напрями реформування правоохоронної системи.**

Вітчизняний дослідник Братель С.Г. [3] пропонує наступні напрями реформування правоохоронної системи:

- оптимізація структури МВС;
- верховенство права;
- деполітизація;
- демілітаризація;
- децентралізація;
- робота з громадськістю;
- прозорість та підзвітність;
- кадрова робота.

На нашу думку позиція вченого є дещо дискусійною, адже значно звужує поняття реформи та реформування. Зокрема, наведенні автором напрями в більшій мірі можна охарактеризувати як завдання реформи, а ніж власне положення реформування. Крім того, даний перелік напрямів не може бути повним, адже не вирішеними залишаються ряд питань, зокрема: джерела фінансування реформ та їх результатів; ресурсне, зокрема кадрове забезпечення змін, які обумовлені реформами; подолання бар'єрів, що обумовлені низьким рівнем механізмів формування та реалізації державної політики в досліджуваній сфері.

Вітчизняна дослідниця проблем реформування правоохоронної системи

Паньонко І.М. (2014 р.<sup>2</sup>) [9], пропонує виділяти тактичні завдання реформи та визначає напрями їх вирішення: 1. Боротьба з корупцією всередині органів; 2. Наближення правоохоронної діяльності до потреб громадян і конкретних поселенських спільнот – райони в містах, міста, райони; 3. Підвищення підзвітності громадянам; 4. Підвищення рівня довіри громадян до правоохоронних органів; 5. Усунення негативних наслідків правоохоронної діяльності: незаконного насильства, фабрикації справ, корупції і здириництва; 6. Усунення внутрішніх системних бар'єрів при реєстрації злочинів; 7. Перенесення центру уваги на переслідування найбільш суспільно-небезпечних діянь; 8. Максимальне усунення правоохоронних органів від бізнесу; 9. Підвищення ефективності роботи з охорони громадського порядку і боротьби із злочинністю; 10. Законність методів ведення оперативної роботи і слідства повинна забезпечуватися взаємним контролем правоохоронних органів один за одним; 11. За співробітниками правоохоронних органів визнається право добросовісної помилки. Стимули до приховування таких фактів повинні бути усунені; 12. Створення незалежних джерел відомостей про рівень злочинності та активності правоохоронних органів [9]. За визначеними напрямками автор запропонував заходи щодо їх забезпечення в контексті реформування правоохоронної системи. Проте, варто зазначити, що такі пропозиції мали фрагментарний характер, та не враховували усіх симптомів проблеми державного управління в сфері правоохоронної діяльності.

Народний депутат України Григорій Мамка [8] вказуючи на провал реформи правоохоронної системи, що започаткована у 2015 р. визначив ключові напрями, реформування:

- створювати прозору систему відбору кандидатів на службу (і на керівні посади в тому числі);
- налагодити громадський контроль;
- унормувати законодавство. Потрібно чітко визначити права поліцейського:

повноваження для здійснення своєї діяльності і повноваження для захисту.

- правильна система мотивації. Це фінансова мотивація, можливість отримання житла, унормування годин праці та відпочинку;

- навчання. Поліцейські мають чітко розуміти алгоритми дій під час проведення спецоперацій, повинні вміло користуватись зброєю, знати закон.

В контексті зазначеного можна визначити ключові механізми державного управління в сфері реформування правоохоронної системи, а саме: кадровий – в частині забезпечення високого рівня кадрового потенціалу правоохоронної системи; контрольний – в частині зміни вектору від державного до громадянського контролю; правовий – в частині прав та обов'язків суб'єктів правоохоронної системи; освітній – в частині трансформації підготовки та перепідготовки правоохоронців.

Характеризуючи сучасну реформу правоохоронної системи України Толкачова І.А. [2] вказує на наступні нововведення:

- 1) створення Національної поліції України, замість Міліції, центрального органу виконавчої влади, який координує Міністр внутрішніх справ та ліквідацію Управлінь внутрішніх справ в областях та районах;

- 2) Начальник Національної поліції України призначається Кабінетом Міністрів України за контрактом на 5 років;

- 3) створення Поліцейської комісії в якій 3/5 членів – правозахисники та інші цивільні особи;

- 4) призначення на посади в поліцію на конкурсній основі, який проводять Поліцейські комісії з застосуванням поліграфа;

- 5) призначення керівників поліції на контрактній основі на визначений термін – 5 років;

- 6) обов'язковість узгодження місцевими радами призначення керівників поліції громадської безпеки та дорожньої поліції, право їх зняття 2/3 голосів;

- 7) реагування на заяви про порушення працівниками поліції.

Варто зазначити, що окремі із зазначених напрямів були реалізовані повністю, а інші лише частково. Проте, відсутність комплексних реформ державного управ-

<sup>2</sup> В даному дослідженні будемо зазначати рік видання публікації, адже питання реформування правоохоронної системи до та після 2014 р. були кардинальними різними, що можна пов'язати із повалення режиму В. Януковича

ління та інших сфер суспільного життя призвело до того, що вказанні напрями призвели в більшій мірі до негативних, а ніж позитивних результатів. На чому неодноразово наголошували аналітики та політичні діячі.

Вважаємо, що основними напрямками реформування правоохоронної системи України мають стати наступні:

- трансформація управління кадровим потенціалом, зокрема призначення на посади керівного складу правоохоронних органів різного підпорядкування на конкурсній основі;

- налагодження системи комунікації між правоохоронними органами, для ефективності взаємодій щодо запобігання та протидії злочинності, забезпечення громадського порядку та проведення профілактичних заходів;

- врегулювання взаємодії правоохоронної системи із громадянським суспільством та органами місцевого самоврядування, що можливо здійснити через розробку стратегічної комунікаційної карти;

- врегулювання дублювання функцій правоохоронними органами через затвердження чітких критеріїв віднесення відповідного органу державної влади до правоохоронних органів, закріплення на законодавчому рівні змісту понять правоохоронна система, правоохоронна діяльність, правоохоронний орган;

- формування державного реєстру правоохоронних органів із чітким окресленням їх функцій та сфер діяльності;

- трансформація системи підготовки та перепідготовки правоохоронців, зокрема затвердження переліку посад, посадових інструкцій та кваліфікаційних вимог до них;

- трансформація підготовки правоохоронців в цивільних та відомчих закладах вищої освіти.

Зазначений перелік напрямів є узагальненим в рамках кожного напрямку варто виділяти під напрямки і за кожним із них визначати вектори, цілі та ресурсне забезпечення щодо їх досягнення.

### **Бар'єри реформування правоохоронної системи.**

Хамула П.І. вказує на те, що «процес реформування правоохоронної системи

України сьогодні ускладнено тим фактом, що держава ще не позбулась успадкованої авторитарної державоцентричної моделі правоохоронних органів, яка була зорієнтована не на служіння суспільству, а на репресивні форми соціального контролю. Ця проблема може бути розв'язана лише шляхом реформування нинішньої репресивної моделі правоохоронних органів у демократичну модель європейського зразка – демілітаризовану, децентралізовану систему легітимних публічних спеціалізованих служб, захищених від кон'юнктурних політичних впливів. Ця система має бути спроможна забезпечити захист прав, свобод і законних інтересів громадян, громадський порядок від протиправних посягань, діючи відповідно до принципів верховенства права, прозорості та підзвітності суспільству та застосовуючи силу (примус) винятково в рамках, визначених законом» [11].

Вітчизняна дослідниця Паньонко І.М. (2014 р.<sup>3</sup>) [9] вважає, що основними проблемами реформування правоохоронної системи є наступні:

- проблема полягає у надмірному нормативному закріпленні діяльності усіх без винятку органів і посадових осіб державної влади. Нашим головним завданням у будь-якому реформаторстві є прийняття відповідного нормативно-правового акта, який би на папері урегулював існуючі проблеми, а як ці норми діятимуть у практичній діяльності – це питання не прогнозується і не обговорюється;

- проблема робочої культури кожного правоохоронного органу. Дуже просто змінити політику або якісь нормативних документів, але непросто змінити робочу культуру силового міністерства. Тут постає питання щодо можливості суспільства знати, які рішення приймаються в міністерстві, ким це рішення прийняте і які наслідки прийняття цих рішень;

- існування корупції в правоохоронних органах. Корупцію перемогти неможливо, але можливо створити таку ситуацію, в якій відпадає потреба у корупційних діяннях [9].

<sup>3</sup> В даному дослідженні будемо зазначати рік видання публікації, адже питання реформування правоохоронної системи до та після 2014 р. були кардинальними різними, що можна пов'язати із повалення режиму В. Януковича

Мамка Г. [8] характеризує провал реформи Національної поліції вказує на наступні бар'єри:

- низький рівень кадрового потенціалу. Народний депутат, вказує, що нестача кадрів Національної поліції складає приблизно 17 %, що значною мірою пов'язано, із відтоком кадрів, який обмовлений соціальною та економічною незахищеністю поліцейських;

- низький рівень забезпечення. Так, відповідно до оголошених даних керівництва на момент створення Національної поліції її діяльність була забезпечена лише на 35 %;

- низький рівень суспільної довіри. В даному контексті автор посилається на соціологічні дослідження: «згідно дослідженню, проведеному службою Центру Разумкова за червень 2018 року, Нацполіції зовсім не довіряли 22,4% опитаних громадян. Для порівняння: роком раніше, за дослідженням цього ж центру, тих, хто зовсім не довіряв, було 20,8%» [8];

- відсутність комплексного механізму правового забезпечення реформування правоохоронної системи, що пов'язано із лише фрагментарними змінами нормативно-правового регулювання правоохоронної системи України.

На нашу думку основними бар'єрами до реформування правоохоронної системи в Україні є наступні:

- недовіра суспільства до правоохоронної системи та державної влади в цілому (виконавчої та законодавчої), що чинить супротив будь-яким реформам;

- політична корупція та відсутність політичної волі щодо здійснення або ж завершення реформ в різних сферах суспільного життя \, зокрема в правоохоронній системі;

- механізми державної політики та державного управління щодо реформування не вповні мірі враховують суспільні реалії, зокрема інформаційна підтримка реформ;

- корупція в правоохоронних органах та відсутність мотивації до трансформації управління правоохоронною діяльністю;

- відсутність належного ресурсного забезпечення процесу реформування правоохоронної системи, зокрема: кадрового, фінансового, інформаційного, матеріального та іншого.

Вказанні бар'єри є ключовими проблемами до здійснення реформ та отримання їх результатів, що направлені на ефективність правоохоронної системи в напрямках забезпечення безпеки соціальних систем, громадського порядку та запобігання та протидії злочинності.

**Висновки.** В результаті дослідження було обґрунтовано основні причини реформування правоохоронної системи. В контексті визначених причин реформування та зважаючи на сучасні суспільні реалії вимоги міжнародної спільноти було сформовано напрями реформування правоохоронної системи. Відповідно до зазначених причин та напрямів реформування правоохоронної системи в дослідженні було виділено основні бар'єри реформування.

#### Список використаної літератури:

1. Баганець О. Провальні реформи. Сучасний стан правоохоронної діяльності щодо боротьби зі злочинністю та корупцією в Україні (окремий аналіз по кожному відомству). *LEX Inform Юридичні новини України*. 23.03.2019. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/provalni-reformy-suchasnyj-stan-pravoohoronnoyi-diyalnosti-shhodo-borotby-zi-zlochynnistyu-ta-koruptsiyeyu-v-ukrayini-okremyj-analiz-po-kozhnomu-vidomstvu/>
2. Борисенко Л. О. Особливості реформування правоохоронних органів в Україні. URL: <https://dspace.nau.edu.ua/bitstream/NAU/27715/1/%D0%91%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%9B.%D0%9E..pdf>
3. Братель С. Г. Шляхи реформування правоохоронної системи України. Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в умовах євроінтеграції України : матеріали Всеукр. підсумк. наук. практ. конф. (Київ, 12 берез. 2015 р.). Київ : НАВС, 2015. Ч. 1. С. 54–56.
4. Войтюк Т. Українці стали менше довіряти СБУ та поліції — опитування [Електронний ресурс]. Суспільне мовлення України. 2021. URL: <https://suspilne.media/141581-ukrainci-stali-mense-dovirati-sbu-ta-policii-opituvanna/>
5. Гриценко В.Г. Становлення та розвиток правоохоронної системи України: історико-правовий генезис. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного універси-



- тету. Сер.: Юриспруденція. 2017. №25. Ст. 22-25. URL: <http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc25/8.pdf>
6. Кіщенко С. Реформа системи органів внутрішніх справ: аналіз державних рішень. Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД). URL: [http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/17\\_11\\_reforma\\_mv\\_s.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/17_11_reforma_mv_s.pdf)
7. Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. Збірник наукових праць. 2015. Вип. 43 «Ефективність державного управління». Ст. 52-57. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/edu\\_43/fail/8.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/8.pdf)
8. Мамка Г. Провалена реформа поліції. Факти, які варто не забувати. Юридична Газета. 02 червня 2021. URL: <https://jur-gazeta.com/dumka-eksperta/provalena-reforma-policiyi-fakti-yakivarto-ne-zabuvati.html>
9. Паньонко І. М. Причини та заходи щодо реформування правоохоронних органів України. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2014. № 801. С. 195-201. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journalpaper/2017/may/2173/vnulpurn201480136.pdf>
10. Соколенко О.Л. Перспективи розвитку системи та діяльності правоохоронних органів. Право і суспільство. 2012. № 5. Ст. 90-96. URL: [http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2012/5\\_2012/19.pdf](http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2012/5_2012/19.pdf)
11. Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00. Харків, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2016. 238 с.
12. Шай Р. Перспективи модернізації правоохоронних органів в умовах глобалізації. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки. 2017. № 861. С. 219-224. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/may/12804/219-224.pdf>
13. Шість років після Революції гідності: що змінилося? [Електронний ресурс]. В.Дубровський, К. Міжеї, К. Іващенко-Стаднік, М. Винницький. Київ, Україна. 2020. URL: <https://case-ukraine.com.ua/content/uploads/2020/06/6-years-of-the-Revolution-of-Dignity-UA.pdf>

---

**Malyshev K., Hrobust O. Identification of causes, barriers and consequences of reforming the law enforcement system of Ukraine**

*The issue of reform is quite relevant from both theoretical and practical points of view, it should be noted that this issue is theorized in the domestic sciences in the fields of knowledge of both legal and public administration. Accordingly, domestic scientists have developed a large number of proposals for reforming the law enforcement system. National and civil security reforms have always been an important component of state reforms. Accordingly, an important decision in these areas was occupied by the law enforcement system. The issue of reforms is an extremely important component of public administration, especially in socially important areas that ensure an appropriate level of security of social systems. It has been established that the reasons for such a reform should be taken into account when substantiating the directions of reforming the law enforcement system, in order to reduce the impact of barriers to reform. The reform of the law enforcement system should be based on the principle of periodicity, ie the transformation of the law enforcement system over a period of time, or in the context of the transformation of public relations. Significant reforms after the Revolution of Dignity in 2014 took place in the law enforcement sphere, but the combination of barriers and obstacles did not allow to fully achieve the goals and objectives set before the reformers. A significant role in this context was played by a combination of political, social, legal, economic and other factors, such as lack of public trust in law enforcement, leveling the rule of law, corruption, instability of the political system, lack of clear separation of powers. That is why, in order to determine the key causes, barriers and consequences of law enforcement reform, our study identified vectors currently proposed by scientists, compared them with practice, and identified barriers to law enforcement reform. The study revealed the peculiarities of reforming the law enforcement system of Ukraine in terms of identifying the causes of reform, directions and barriers.*

**Key words:** law enforcement system; law enforcement reform; barriers to reform; reasons for reform; consequences of reform.

УДК 351.862.4: 614.8

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.49>**Б. Г. Черненко**

аспірант

Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

## ІНСТРУМЕНТАРІЙ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ МЕДИКО-БІОЛОГІЧНОГО ХАРАКТЕРУ

У статті було доведено, що планування, попередження й інші превентивні заходи, орієнтовані на нейтралізацію загроз виникнення надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, можуть суттєво знизити витрати на проведення ліквідації таких ситуацій, зменшити обсяг шкоди, нанесену ними. Встановлено, що ефективність використання наявних ресурсів суттєво знижується внаслідок зростання рівня невизначеності й стохастичності процесів, які пов'язані з надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. Доведено, що використані ресурси, які орієнтуються на здійснення превентивних заходів, можуть бути направлені на інші цілі, за умови проведення децентралізації та деконцентрації у досліджуваній сфері, тобто розширення використовуваних управлінських функцій та суттєве зміщення суб'єктного акценту залучаючи спеціалізовані організації. Установлено, що спроби зменшити витрати, орієнтованих на мінімізацію ризику виникнення надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, нашоуються на недостатній рівень методичного опрацювання відповідного інструментарію. Систематизовано загальні й спеціальні принципи публічного управління і планування в умовах ризиків виникнення надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру: централізація управління; оперативність, ситуаційність, адаптивність й безперервність; директивність, строковість й адресність; забезпеченість; комплексність, системність; науковість; результативність, оптимальність і ефективність; інформативність та публічність; технологічність тощо. Урахування таких принципів обумовлює потребу у обґрунтуванні методів формування та реалізації механізмів публічного управління щодо попередження, локалізації та ліквідації надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. У згрупованому вигляді такі методи представлено таким чином: експертні, логіко-інтуїтивні, науково-теоретичні, емпіричні, комплексно-комбіновані, заснованих на кількісному та якісному описі планованих завдань. Виділено нормативно-правові, організаційно-економічні та інформаційні методи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. Означені методи та загальні принципи публічного управління дозволили виділити загальні й спеціальні механізми публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру, до яких віднесено законодавчий, організаційно-інституційний, інформаційно-аналітичний, соціально-економічний, ресурсний й комунікативний механізми.

**Ключові слова:** надзвичайні ситуації, управління, механізм, публічне управління, медико-біологічний.

**Постановка проблеми.** Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна взяла на себе зобов'язання щодо охорони життя і здоров'я людей, тварин, запобігання поширенню на територію країни небезпечних інфекційних захворюю-

вань, підвищення готовності у відповідь на спалахи інфекційних хвороб. Інфекційні захворювання є однією з найсерйозніших загроз сучасному суспільству, прямо та опосередковано впливаючи на якість життя. В сучасних умовах відбувається активізація епідемічного процесу та глобальне поширення нових, повернення старих і знову виникаючих нозологічних форм інфекційних і паразитарних захворювань. Динамічне зростання тран-

скордонного переміщення людей, товарів та транспортних засобів, неконтрольоване переміщення тварин та інфікованої тваринницької сировини і продукції, відсутність загальнодержавного моніторингу переносників небезпечних інфекційних захворювань на фоні нестабільної епідемічної та епізоотичної ситуації у світі, підвищеного ризику терористичних подій та збройного конфлікту на сході країни збільшують ризик завезення та поширення на територію країни збудників небезпечних інфекційних і паразитарних захворювань та виникнення пов'язаних з ними надзвичайних подій

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічні засади публічного управління, його механізми, шляхи вирішення ключових питань реалізації державної політики в різних сферах суспільства в умовах трансформаційних перетворень досліджували у своїх працях В. Бакуменко, В. Богданович, В. Воротін, В. Гошовська, Н. Грицяк, М. Іжа, В. Князев, О. Лебединська, В. Ліпкан, П. Надолішній, Н. Нижник, В. Олуйко, Л. Приходченко, І. Розпутенко, Г. Ситник, В. Трощинський та інші науковці.

**Постановка завдання.** Проте, сучасні економічні трансформації, які відбуваються в Україні, вимагають від науковців і практиків удосконалення існуючих механізмів публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. Завдання полягає у визначенні тих засобів і важелів, які б впливали на ефективність публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. Метою статті є обґрунтування теоретико-методичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо формування механізмів публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

**Виклад основного матеріалу.** Важливим концептуально-методичним аспектом на етапі розробки й практичному функціонуванні механізмів публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру є основоположні принципи. Під принципами публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного харак-

теру варто розуміти основні правила, положення, керівні норми, які визначають напрямки поведінки та безпосередньо процесів функціонування його системи у надзвичайних ситуаціях.

Основоположним принципом організації робіт щодо запобігання наслідків екстремальних явищ є принцип централізації керівництва. Він має об'єктивно-необхідний характер, адже при виникненні великомасштабних надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру беруть участь, як правило, формування, які мають різну відомчу підпорядкованість. Тому існування єдиного органу управління є важливою умовою для координації їх діяльності. Так як екстремальні явища в обов'язковому порядку мають певну географічну прив'язку, а в роботах щодо ліквідації надзвичайних ситуацій беруть участь, безпосередньо, місцеві організації, керівництво всім комплексом відновлювальних робіт повинні проводити територіальні органи публічного управління. У свою чергу, на етапі виникнення великомасштабних надзвичайних ситуацій в якості координуючого органу публічного управління можуть виступати комісії з надзвичайних ситуацій.

Наступним принципом, дотримання якого передбачає проведення сукупності заходів із ліквідації наслідків виникаючих екстремальних явищ та аварійно-відновлювальних робіт, є оперативність [1-2]. Умови, які виникають при надзвичайних ситуаціях медико-біологічного характеру, змушують негайно приступати до робіт із порятунку та надання допомоги для постраждалого населення, групування факторів впливу і ліквідації наслідків надзвичайних явищ. Тому всі прийняті управлінські рішення, як у період виникнення надзвичайних ситуацій, так і при звичайному режимі, безпосередньо повинні передбачати забезпечення негайного реагування на факти виникнення таких екстремальних явищ. У свою чергу організація аварійно-рятувальних робіт повинна забезпечувати їх припинення в короткі терміни, для чого доцільно виконувати роботи в будь-яких умовах, у будь-який час, із максимальним використанням різних типових конструкцій, приймаючи на

місці найбільш ефективні технічні рішення. За умови виникнення надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру на великих об'єктах господарювання, насамперед, повинно забезпечуватися відновлення виготовлення основної продукції. Від темпів проведення таких відновлювальних заходів зазвичай залежить життя та здоров'я населення, а також розмір комплексного економічного збитку від надзвичайних ситуацій.

На етапі проведення робіт в екстремальних умовах досить важливе значення надається дотриманню саме принципу директивності, терміновості та адресності прийнятих рішень, які приймаються комісіями із надзвичайних ситуацій [3]. Цей принцип передбачає, перш за все, обов'язковість виконання відповідними підприємствами, організаціями та установами, які залучені до робіт із нейтралізації наслідків надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, різних рішень та планових завдань керівних органів публічного управління за певний період. Задля розмежування завдань й обов'язків різних підприємств та спеціальних формувань, такі рішення і плани повинні певним чином відзначатися адресністю та доручатися відповідним виконавцям. Відповідальність кожного із виконавців повинна стати гарантією високої виконавчої дисципліни та обов'язковості виконання наказів органів публічного управління в умовах виникнення надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. Саме на цій основі можливо добитися скоординованих та узгоджених дій усіх підвідомчих організацій в екстремальних умовах, які, як відомо, за своїм характером відрізняються певним хаосом та порушенням раніше використовуваних зв'язків.

Проведення робіт з порятунку та надання допомоги постраждалому населенню потребує наявності значної кількості спеціальної техніки, матеріалів, фахівців тощо. У зв'язку із цим, значиму роль при плановому регулюванні робіт із нейтралізації екстремальних ситуацій відіграє саме забезпеченість планових рішень усіма необхідними ресурсами.

Сукупність загальних та спеціальних принципів обумовлює необхідність об'єдну-

вання методів розробки та проведення планування щодо локалізації й подолання надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру (рис. 1).

Зважаючи на викладене у складі механізмів публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру можемо виокремити загальні та спеціальні (конкретні) механізми. У науковій літературі [6] пропонується сукупність методів, кожен із яких може знайти застосування на різних стадіях і при вирішенні різних питань у межах системи публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру.

Серед методів розробки і здійснення планів публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру виділяємо також експертні методи. Вони означають прийняття рішень на основі думок фахівців. З метою надання більшої обґрунтованості таким рішенням на практиці широко використовуються групові експертизи, які отримали назву комісійних. Такі експертизи, у свою чергу, поділяються на комплексні (коли у виробленні загального експертного рішення приймають участь фахівці різних спеціальностей) і профільні (коли в експертизі беруть участь фахівці однієї спеціальності). Наступною групою методів, яка знаходить широке застосування в період планування і реалізації робіт щодо виходу з надзвичайних ситуацій, виділяють емпіричні методи, запропоновані в межах економічної теорії та засновані на безпосередньому вивченні процесів, що відбуваються. Одразу варто зазначити, що дані методи будуються на основі інженерно-будівельних експертиз і документальних ревізій.

Процес планування в умовах надзвичайних ситуацій залежно від характеру вирішуваних питань, і умов в яких дані зміни відбуваються, є неоднорідним, а іноді суперечливим. При цьому можна виділити деякі загальні закономірності й етапи, які дозволяють організувати планування на рівні, що відповідає високому рівню наукової обґрунтованості. У складі таких етапів науковці виділяють такі:

1) ідентифікація проблеми або ж завдання;



- 2) попередня постановка мети;
- 3) збір необхідної інформації;
- 4) аналіз інформації;

- 5) визначення вихідних характеристик проблеми з урахуванням низки обмежень;

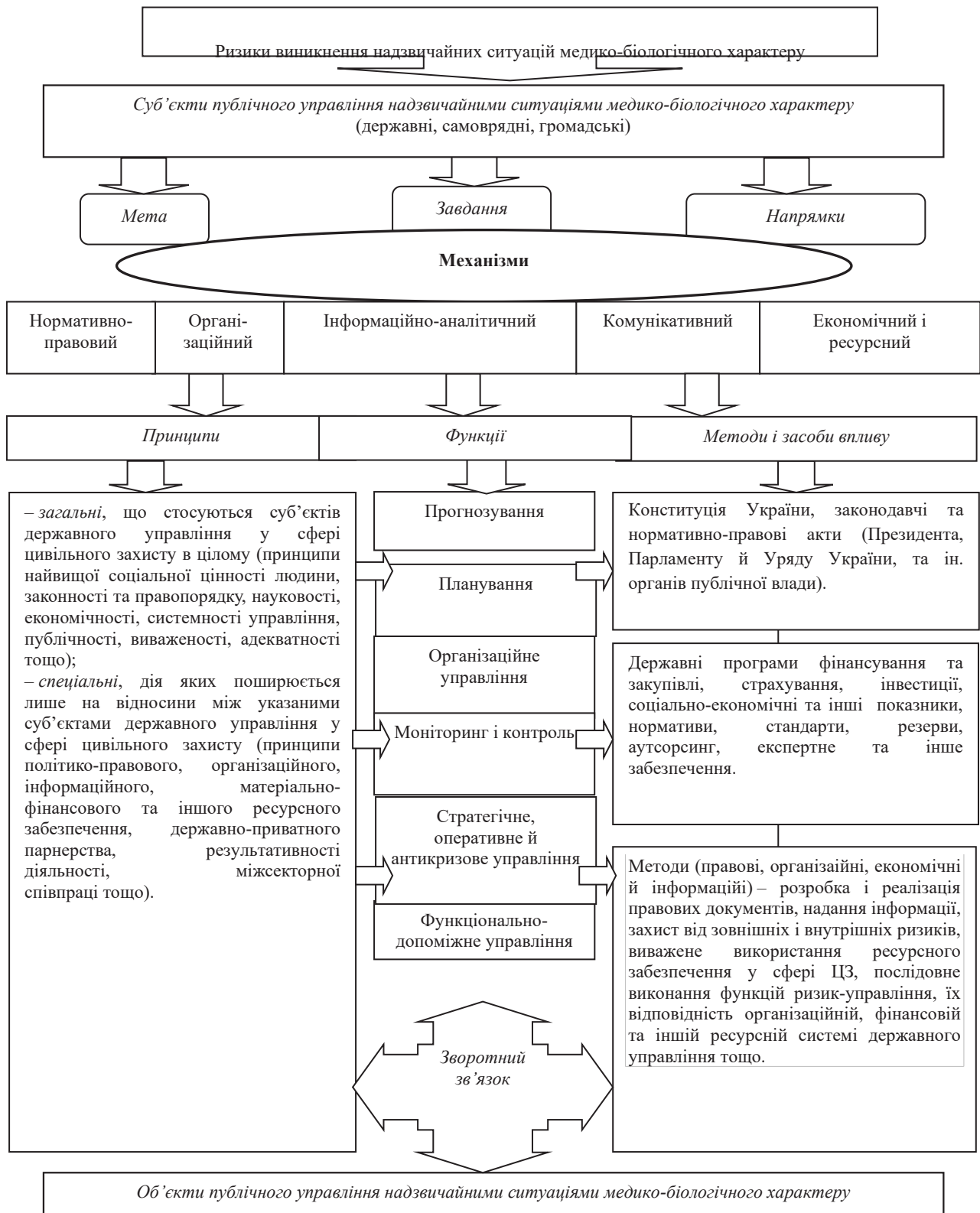


Рис. 1. Механізми публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру

\*Джерело: складено на основі [4-6].

6) уточнення цілей і критеріїв публічного управління, остаточне формулювання завдання;

7) визначення й розробка формалізованої моделі;

8) розробка альтернативних рішень;

9) вибір методу прийняття рішення;

10) економічне обґрунтування прийнятого управлінського рішення;

11) узгодження рішення із іншими органами публічного управління та виконавцями;

12) остаточне оформлення і затвердження рішення;

13) організація виконання рішення;

14) контроль;

15) стимулювання та підвищення ефективності;

16) установлення зворотного зв'язку [5].

Дотримання таких основних етапів планування дозволить також зробити плани науково обґрунтованими, що, у свою чергу, покликано забезпечити ефективність при реалізації управлінських рішень.

**Висновки.** Загалом, у результаті проведеного дослідження можна зробити висновки:

а) основною метою публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру можна вважати забезпечення безпеки населення з урахуванням формування умов для досягнення нею середнього життєвого рівня на основі нормального функціонування економіки. Реалізація такої мети потребує розробки і здійснення планів щодо локалізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які повинні охоплювати здійснення наступного комплексу стратегічних завдань:

– ефективне здійснення сукупності заходів попереджувального, відновлювального й іншого характеру;

– організація матеріально-технічного і фінансового забезпечення всього комплексу відновлювальних робіт;

– організація життєзабезпечення населення;

– повне відновлення постраждалих об'єктів;

– відшкодування фінансового і матеріального збитку, нанесеного населенню,

суб'єктам господарювання різних форм власності тощо;

– забезпечення умов для відтворення старих або формування нових економічних зв'язків;

б) актуальним науково-методологічним аспектом на етапі розробки і проведенні планування напрямків функціонування таких суб'єктів в умовах надзвичайних ситуацій є основоположні принципи. Специфіка визначених екстремальних ситуацій, а також масштабність, що постає у даному випадку, зумовлюють актуальну потребу дотримуватися при цьому сукупності загальних й спеціальних принципів: централізації керівництва; ситуаційності, оперативності, безперервності та гнучкості; директивності, терміновості й адресності; забезпеченості; комплексності; науковості; системності; публічності й інформативності; результативності, раціональності та ефективності тощо;

в) сукупність представлених принципів зумовлює потребу обґрунтування методів розробки та реалізації планів публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру. У науковій літературі також наявна сукупність подібних методів, кожен із яких може бути використаний на різних стадіях публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру і при вирішенні різних питань у системі такого управління. У свою чергу варто особливо зацентувати увагу на виділенні наступних груп методів: теоретичних, логіко-інтуїтивних, емпіричних і комплексно-комбінованих;

г) важливим з метою планування робіт у період ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій є стохастичні закони та формальні методи, зокрема параметричний, заснований на кількісному й якісному описі планованих завдань, і який передбачає здійснення контролю за їх виконанням. У практиці публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру даний метод варто пов'язувати із розробкою й використанням системи планових показників, що особливо важливо для розробки сукупності превентивних, відновлювальних і реабілітаційних заходів як в умовах ризику виникнення

відповідних надзвичайних ситуацій, так і в період їх ідентифікації;

д) ключове значення на етапі розробки планів функціонування населення, суб'єктів господарювання всіх форм власності тощо в умовах надзвичайних ситуацій і їх практичному виконанні відіграє «технологія» управління і планування. У свою чергу поняття «технологія планування» включає такі елементи: постановка проблеми, мета; кількісні й якісні характеристики об'єкта; ресурси; спосіб дій (технологія); виконавці; терміни виконання; цільова група (споживачі); місце; економічний, соціальний, екологічний та технічний ефект, моніторинг.

Наукове обґрунтування таких наукових засад публічного управління надзвичайними ситуаціями медико-біологічного характеру на практиці дозволить керівникам впевненіше приймати управлінські рішення та, не втрачати зайвого часу на їх реалізацію. Загальна ж методологія публічного управління при цьому дасть можливість найбільш оптимальним шляхом алгоритмізувати локальні дії, тобто визначити спеціальні механізми його дії, і включити їх в загальну композицію відновлювальних робіт, забезпечивши тим самим високий синергетичний та економічний ефект. Тому так важливо зупини-

тися детальніше на дослідженні такого ефекту й науково-методичному його забезпеченні.

### Список літератури:

1. Труш О. Механізми реалізації державної політики в сфері цивільного захисту. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/5/01.pdf>
2. Федорчак В.В. Державне управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2018. 305 с.
3. Белоусов А. В. Наукові підходи до визначення ризику надзвичайних ситуацій як об'єкту управління. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2015. № 1. С. 224-235.
4. Мельниченко О.А. Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями: сутність та складові. Державне будівництво. 2014. № 14. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/doc/2/04.pdf>.
5. Белоусов А.В. Сутність, складові та зміст комплексного механізму державного управління ризиками надзвичайних ситуацій. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/2/10.pdf>
6. Войтович Р.В. Механізми подолання глобалізаційних викликів суспільного розвитку України. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2011. № 2. С. 90-98.

### **Chernenko B. G. Tools for formation of mechanisms of public management of medical and biological natural emergencies**

*The article proved that planning, prevention and other preventive measures aimed at neutralizing the threat of emergencies of medical and biological nature, can significantly reduce the cost of eliminating such situations, reduce the damage caused by them. It is established that the efficiency of the use of available resources is significantly reduced due to the growing level of uncertainty and stochasticity of processes related to emergencies of medical and biological nature. It is proved that the resources used to implement preventive measures can be used for other purposes, subject to decentralization and deconcentration in the study area, ie the expansion of management functions and a significant shift in the focus of the involvement of specialized organizations. It is established that attempts to reduce the costs aimed at minimizing the risk of emergencies of medical and biological nature, encounter an insufficient level of methodological development of relevant tools. The general and special principles of public management and planning in the conditions of risks of occurrence of emergencies of medical and biological character are systematized: centralization of management; efficiency, situationality, adaptability and continuity; directivity, timeliness and targeting; security; complexity, systematics; scientificity; efficiency, optimality and efficiency; informativeness and publicity; manufacturability, etc. Taking into account such principles determines the need to substantiate the methods of formation and implementation of mechanisms of public administration for the prevention, localization and elimination of emergencies of medical and biological nature. In grouped form, the following methods are presented as follows: expert, logical-intuitive, scientific-theoretical, empirical, complex-combined, based on quantitative and qualitative description*

*of the planned tasks. The normative-legal, organizational-economic and informational methods of public management of emergencies of medical-biological character are singled out. These methods and general principles of public administration allowed to identify general and special mechanisms of public management of emergencies of medical and biological nature, which include legislative, organizational and institutional, information-analytical, socio-economic, resource and communication mechanisms.*

**Key words:** *emergency situations, management, mechanism, public administration, medical and biological.*



УДК 354:336.025

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.50>

**О. В. Мошенець**

Народний депутат України

## **ДЕТІНІЗАЦІЯ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИНИ: СУТНІСТЬ ТА УПРАВЛІННЯ**

*У статті визначено детінізацію економічних відносин як складний процес виведення корумпованої (не легальної) діяльності суб'єктів господарювання із «тіні» шляхом формування та реалізації ефективної державної політики, орієнтованої на нейтралізацію причин й проявів тінізації економічних відносин шляхом формування сприятливих умов для функціонування легальної діяльності. Встановлено, що реалізація податкової реформи й подолання заходів, які сприяють виникненню джерел тінізації економічних відносин, потребує розробки загальнодержавної стратегії сталого розвитку національної економіки. Визначені напрями активізації інструментів державної політики детінізації економічних відносин: дієвий державний контроль щодо цільового використання бюджетних ресурсів; сприяння ефективному функціонуванню судової системи; перегляд й практичне врахування науково регламентованих заходів щодо детінізації економічних відносин; зростання обсягів виробництва й експорту вітчизняних продуктів промисловості; належний рівень працевлаштування; імплементація прозорої системи щодо взаємовідносин між представниками органів державної влади й громадськістю. Запропоновано під державною політикою управління детінізацією економічних відносин розглядати складний процес реалізації заходів відповідним державним суб'єктом управління, які сформовані на загальних принципах й функціях управління та передбачають використання основних суспільно-політичних, законодавчих, організаційно-адміністративних, соціально-економічних форм, дієвих методів, засобів й інструментів. Визначено, що результативність державної політики управління детінізацією економічних відносин є похідною від безпосередньої спроможності держави формувати сприятливі умови задля підвищення ділової активності суб'єктами господарювання в легальному секторі економіки шляхом покращення інвестиційного й бізнес-клімату в державі загалом й формуванню інституційного середовища. Виведення із тіні капіталів дозволить суттєво підвищити національний інноваційно-інвестиційний потенціал та рівень його реалізації, що матиме позитивний ефект для фінансово-бюджетної сфери.*

**Ключові слова:** детінізація, економічні відносини, управління, державна політика, тіньові операції.

**Постановка проблеми.** Динамічне зростання тіньових економічних відносин безпосередньо призводить до розриву налагоджених зв'язків між бізнесом та представниками органів державної влади. Насамперед це проявляється у впливі тіньових операцій на впровадження реформ соціально-економічного розвитку країни: генерація інноваційних механізмів алокації ресурсів і влади; специфічна особливість комунікації працівників із засобами виробництва; особливості налагодження розподільних відносин в економіці. У сучасній національній соціально-економічній й суспільно-політичній реальності ключову роль також відіграють інструменти корпоративного управ-

ління. Імплементація засад таких інструментів у перехідній економіці є належним чином відомі. Функціонування квазі-державних та квазі-корпорацій спричиняє виникнення диспропорцій у господарській структурі, визначеній динаміці цін, фінансових операціях тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Найвагоміший внесок у розробку наукових підходів до детінізації економічних відносин здійснено такими вітчизняними й світовими дослідниками, 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 іншими.

Водночас узагальнення досягнень сучасної управлінської думки засвідчує, що й досі залишається сукупність проблем, яка не отримала належного вирішення. Це уповільнює збалансоване відтворення та результативність функціонування державної політики детінізації економічних відносин в Україні.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні змісту детінізації економічних відносин та представленні напрямів її управління.

**Виклад основного матеріалу.** Проводячи дослідження природи тіньової економіки варто пам'ятати про зростання рівня кримінальності такого явища, активізації суспільної небезпеки. Враховуючи вище викладене доцільно у системі економічних відносин виділити парадигму щодо підвищення рівня тінізації економіки, що орієнтована на проведення дослідження факторів, механізмів управління таким явищем, а також попередження й нейтралізація різного роду суспільно-небезпечної активності.

У наукових дослідженнях в сфері державного управління і подолання проявів тіньової економіки використовується також термін «криміналізація квазі-економіки», який представляється як непродуктивний сектор організації тіньової економічної діяльності, що є пов'язаною із незаконним перерозподілом отриманих доходів та майна громадян, як результат пограбування, певного розбою, крадіжки тощо [1].

Провівши науковий аналіз вітчизняної і зарубіжної літератури, визначено, що поняття «детінізація економіки» є практично українською й майже не має своїх аналогів у зарубіжних наукових джерелах. Деколи використовується така категорія у наукових доробках російських дослідників, які деколи використовують різні поняття «протидії тіньовій економіці» й «боротьби з тіньовою економікою». Поняття «детінізація економіки» у перекладі «unshadowing», «deshadowing», однак їх визначення не представлено у зарубіжних економічних словниках. Зарубіжні дослідники не досліджують напрями «детінізації» і боротьби із тіньовою економікою, а безпосередньо зосереджують увагу різним практичним аспектам

щодо такої протидії, насамперед, ухиленнях від оподаткування, провадження незаконних видів діяльності, корупції тощо.

У свою чергу в Україні термін «детінізація економіки» набуло більш широкого використання у багатьох наукових дослідженнях і має декілька підходів до його представлення. Дослідниця Д. Буркальцева під детінізацією економіки розглядає цілісну систему дій, орієнтовану насамперед на нейтралізацію й знищення причин і передумов виникнення тіньових явищ і процесів [2, с. 218]. Такий підхід заслуговує на подальше вивчення, адже акцентує увагу на формуванні умов, за яких відповідні суб'єкти господарювання насамперед будуть зацікавлені у використанні лише прозорих й «дозволенних» методів організації економічної діяльності.

І. Мазур досліджує детінізацію економіки із точки зору інституціонального підходу, визначаючи її як формування такого інституційного середовища, у якому тіньова економіка насамперед була б неефективною [3, с.217]. Таким чином, у даному аспекті можна говорити, що на етапі впровадження діючих конструктивних змін у соціально-економічній діяльності суб'єктів господарювання можна досягти належного підприємницького клімату, що націлений на активізацію економічних стимулів для розвитку тіньових економічних відносин будуть практично зведені до мінімуму [4].

Ґрунтовне представлення даного поняття, яке інтерпретує його багатогранність, структурованість знаходиться у наукових працях професора З. Варналія [5], який під детінізацією економіки розуміє сукупність макро- й мікрорівневих організаційно-економічних, адміністративно-управлінських, техніко-технологічних й законодавчих, заходів держави у сфері формування соціально-економічних засада щодо налагодження взаємовідносин між відповідними учасниками виробничо-господарського обігу товарів, прав, певних дій із тіньовими процесами, тобто із різних причин відповідно невраховуваного державою, фактичного економічного обігу, розбудови організаційно-інституційної інфраструктури щодо превентивного впливу задля нейтраліза-

ції причин й умов, які орієнтовані на відтворення виникаючих джерел розвитку тіньових економічних відносин.

Пріоритетним завданням для забезпечення ефективної детінізації економічних відносин, на його думку, повинно стати значне зниження встановленого рівня тінізації на основі формування належних умов для своєчасного залучення тіньового капіталу до легального сектору економіки примножуючи цим самим обсяги національного багатства країни. Таким чином виведення із тіні капіталів дозволить суттєво підвищити національний інноваційно-інвестиційний потенціал та рівень його реалізації, що матиме позитивний ефект для фінансово-бюджетної сфери, дозволить значно зміцнити показники стабільності й зорієнтованості національної економіки на сталий розвиток, зміцнення національної безпеки країни [6].

Здійснений аналіз наукових підходів до представлення змісту державної політики управління детінізацією економічних відносин дає підстави акцентувати увагу на те, що ключовими серед них, є насамперед сукупність макро- й мікрорівневих організаційно-економічних, інституційно-управлінських, техніко-технологічних й законодавчих, заходів держави, орієнтованих на нейтралізацію й викорінення можливих причин й передумов виникнення тіньових явищ й процесів, формування сприятливих умов з метою залучення різного роду тіньових капіталів до легальної економіки й поступове примноження обсягів національного багатства, сприяння сталості соціально-економічного розвитку насамперед за рахунок імплементації засобів ринкового регулювання, проведення податкової реформи, активізації інструментів боротьби із корупційними проявами, налагоджена взаємодія між державними й приватними суб'єктами у напрямку формування дієвих державних інституцій й використання відповідних інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення контролю над сукупністю основних категорій, галузей й сфер національної економіки, проведення легалізації фінансових потоків безпосередньо та ринку праці із оптимальним використанням досвіду країн ЄС.

Таким чином, результативність державної політики управління детінізацією економічних відносин є похідною від безпосередньої спроможності держави формувати сприятливі умови задля підвищення ділової активності суб'єктами господарювання в легальному секторі економіки шляхом покращення інвестиційного й бізнес-клімату в державі загалом й формуванню інституційного середовища, для якого прояви тіньових економічних відносин були б неефективними. Таким чином процес детінізації економічних відносин матиме належну результативність лише за умови формування державою стійких сприятливих умов у сфері підвищення вітчизняними суб'єктами господарювання економічної активності саме у легальному секторі економіки поліпшуючи цим самим інноваційно-інвестиційний й підприємницький клімат в державі і розбудові інституційного середовища у якому прояви тіньових економічних відносин стали б не результативними.

Проводячи узагальнення економічної думки із досліджуваної проблематики, пропонуємо визначити детінізацію економічних відносин як складний процес виведення корумпованої (не легальної) діяльності суб'єктів господарювання із «тіні» шляхом формування та реалізації ефективної державної політики, орієнтованої на нейтралізацію причин й проявів тінізації економічних відносин шляхом формування сприятливих умов для функціонування легальної діяльності, реалізації податкової реформи й подоланням заходів, які сприяють виникненню джерел тінізації економічних відносин, що орієнтовано на розробку загальнодержавної стратегії сталого розвитку національної економіки шляхом активізації сукупності інструментів державної політики:

- дієвий державний контроль щодо цільового використання наявних бюджетних коштів;
- вмотивованість всіх представників різних гілок влади у підтримці намірів щодо легалізації тіньових потоків;
- сприяння ефективному функціонуванню судової системи, відповідних органів прокуратури й МВС України;
- перегляд й практичне врахування науково регламентованих заходів щодо

детінізації економічних відносин за визначений часовий період;

- зростання обсягів виробництва й експорту вітчизняних продуктів промисловості, які відповідають європейським стандартам щодо якості;

- належний рівень працевлаштування та розмір офіційної заробітної плати, соціального страхування й безпеки праці;

- імплементація прозорої системи щодо взаємовідносин між представниками органів державної влади й суспільством на сучасному ринку господарських рішень, кадрової політики, державного захисту, виборчої системи тощо.

Держава як об'єкт управління сформувалася із організаційного представлення її як головної структуроутворюючої сфери суспільства. Тобто вона постійно розвивається паралельно із суспільством, адже насамперед має відповідати його соціально-економічним потребам. Це належним чином приводить до розвитку процесів державотворення, внесення глобальних змін у представлення й законодавче закріплення:

- різні форми державного правління; суспільно-політичного режиму;

- адміністративно-територіального устрою;

- завдань, головних цілей й функцій держави, визначення їх пріоритетності;

- проведенню розподілу повноважень між різними гілками й органами державної влади;

- функціональна приналежність органів державної влади;

- проведення коригування базових завдань та функцій для органів державної влади.

Важливе значення у формуванні та реалізації державної політики управління детінізацією економічних відносин є історичний розвиток національної економіки, де певні етапи зростання не легальної економічної діяльності припадають безпосередньо на різні переломні моменти для економічної історії, а саме: епоха меркантилізму передбачає антимонопольне неофіційне виробництво; контрабандна торгівля й работоргівля на етапі зникнення рабовласницького господарства; етап розкрадання державно-кооператив-

ної власності, яка сформувалась за період функціонування радянської моделі директивно-планової економіки; характерний для країн з перехідною економікою сучасний неофіційний сектор.

Пріоритетність державної політики управління детінізацією економічних відносин, реалізації соціально-економічної політики загалом, реалізація цільових соціально-економічних й інших програм актуалізує необхідність формування належного середовища для удосконалення інструментів державної політики управління детінізацією економічних відносин.

Отже, запропоновано під державною політикою управління детінізацією економічних відносин розглядати складний процес реалізації заходів відповідним державним суб'єктом управління, які сформовані на загальних принципах й функціях управління та передбачають використання основних суспільно-політичних, законодавчих, організаційно-адміністративних, соціально-економічних форм, дієвих методів, засобів й інструментів функціонування державної політики у сфері детінізації економічних відносин й досягнення визначеної мети та врегулювання протиріч.

**Висновки.** Одним з переважаючих напрямів державної політики являється протидія тіньовій економіці та створення й забезпечення раціональної роботи відповідних механізмів. Висновки узагальнення діючих підходів до окреслення поняття «тіньова економіка» говорить про те, що не враховуючи їх різноманіття, все ж переважна більшість авторів схиляються до того, що визначальними властивостями тіньової економіки є: опублікована незареєстрованість; неконтрольованість; знаходження не в межах системою статистичного обліку; існування поза оподаткуванням; схильність до нелегальної (злочинної, кримінальної) функціонування тощо. Засоби державної політики детінізації економічної діяльності становлять собою комплексний механізм державного управління, елементами якої є конкретні механізми керування (організаційно-економічний, політичний та нормативно-правовий, інформаційно-аналітичний й моти-



ваційний тощо), які в об'єднанні здатні гарантувати реалізацію збалансованої та доцільності державної політики ліквідації тінізації економічних відносин.

**Список використаної літератури:**

1. Мандибура В.О. „Тіньова” економіка України та напрями законодавчої стратегії її обмеження. К.: Парламентське в-во, 1998. 135 с.
2. 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.
3. Мазур І.І. Детінізація економіки як пріоритет економічної безпеки України. *Стратегічні пріоритети*. №3 (8). 2008. С.76-83.
4. Флейчук М. І. Взаємообумовленість тінізації, корупції і показників зростання економіки. Зб. наук. пр. “Економічний простір”. Дніпропетровськ : ПДАБА, 2010. № 36. С. 109-121.
5. Варналій З.С. Теоретичні засади детінізації економіки України. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2014. №1. С.46-53.
6. Вишневська В.О. Тінізація і гарантування економічної безпеки держави. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Випуск 13. С.110-112.

---

**Moshenets O. De-shadowing of economic relations: essence and management**

*The article defines the de-shadowing of economic relations as a complex process of removing corrupt (illegal) activities of economic entities from the «shadow» by forming and implementing effective public policy aimed at neutralizing the causes and manifestations of shadowing economic relations by creating favorable conditions for legal activities. It is established that the implementation of tax reform and overcoming measures that contribute to the emergence of sources of shadowing of economic relations, requires the development of a national strategy for sustainable development of the national economy. The directions of activation of the instruments of the state policy of de-shadowing of economic relations are determined: effective state control over the targeted use of budgetary resources; promoting the effective functioning of the judiciary; revision and practical consideration of scientifically regulated measures to de-shadow economic relations; growth of production and exports of domestic industrial products; appropriate level of employment; implementation of a transparent system for the relationship between government officials and the public. It is proposed to consider under the state policy of de-shadowing economic relations the complex process of implementation of measures by the relevant state entity, which are formed on the general principles and functions of management and provide for the use of basic socio-political, legislative, organizational-administrative, socio-economic forms, effective methods, tools and instruments. It is determined that the effectiveness of the state policy of de-shadowing economic relations is derived from the direct ability of the state to create favorable conditions for business activity in the legal sector by improving the investment and business climate in the country and the institutional environment. Withdrawal from the shadow of capital will significantly increase the national innovation and investment potential and the level of its implementation, which will have a positive effect on the financial and budgetary sphere.*

**Key words:** de-shadowing, economic relations, management, state policy, shadow operations.