

УДК 343

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.4.23>

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ТА ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЧЕРЕЗ КРИМІНОЛОГІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 18 Основного Закону України визначено, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва із членами міжнародного співтовариства за загальними принципами і нормами міжнародного права [1].

Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 року № 2411-VI проголошено, що засади внутрішньої і зовнішньої політики базуються на безумовному дотриманні Конституції України, забезпеченні в Україні прав і свобод людини і громадянина та гарантуванні прав і свобод, проголошених Конституцією України, на загально визначених принципах і нормах міжнародного права, забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України, зміцненні демократичних засад суспільного і державного життя, забезпеченні верховенства права, економічної і політичної незалежності держави, захисту її національних інтересів, утвердження України як повноправного й авторитетного члена світового співтовариства [2].

Одним із основних суб'єктів здійснення державної політики у сфері боротьби зі злочинністю виступає нині Державна кримінально-виконавча служба України, що потребує активного та неупередженого наукового пошуку серед сучасних учених.

Дослідженням окремих аспектів державної та публічної політики займалися: Т. Барановська, О. Гомоляко, Л. Гонтюкова, О. Дем'янчук, О. Пухкал, І. Рейтерович, С. Ситник, В.М. Козаков, С. Телешун, О.М. Чальцева, Л.Д. Чекаленко, А.О. Чемерис та інші. Однак питання співвідношення державної та публічної політики через кримінологічну діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України не знайшло відображення у наукових працях останніх.

Мета статті полягає у здійсненні аналізу співвідношення понять «державна політика» та «публічна політика» через кримінологічну діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України як окремого напрямку державної політики у сфері боротьби зі злочинністю.

Виклад основного матеріалу. Як відзначає Л.В. Гонюкова та В.М. Козаков, у сучасній науковій літературі часто використовуються досить близькі за змістом поняття – «публічна політика» «державна політика». Як і будь-яка інша, наука державного управління має бути спроможною ефективно виконувати дві основні функції – пізнавальну і практичну, які тісно взаємозалежні одна від одної. Головне призначення науки полягає в тому, щоби збагнути істину і встановити об'єктивні закони. Але призначення науки не вичерпується пізнавальною функцією, хоча саме цю функцію справедливо вважають родовою. Практична функція науки здобуває конкретний зміст залежно від конкретної сфери практичної діяльності людей. Безсумнівно те, що державне управління за своїм основним змістом виступає як прикладна наука. Однак на перехідних етапах розвитку суспільства, держави і державного управління вона має виробляти таку теорію, що могла б виступити довгостроковою основою розуміння природи і напрямів розвитку державного управління. Тільки на цій основі, на думку авторів, можна забезпечити суттєвий вплив державно-управлінської науки на процес реформ, які проводяться в Україні [3, с. 53].

Як зазначає О.М. Чальцева, публічна політика є одним із ключових понять сучасної науки. Нині є безліч різних інтерпретацій визначення «публічна політика» (public policy), однак єдиної думки щодо цієї категорії досі не вироблено. Дискусії ведуться як стосовно термінів public і policy, так і стосовно словосполучення public policy (громадська, державна, суспільно-державна політика) [4, с. 8].

Разом із тим, як відзначають деякі правники, однією із наріжних проблем визначення терміна «публічна політика» стало іноземне його походження. Адже залежно від перекладу в це поняття вкладалося різне розуміння окресленого. Так, О.М. Чальцева відзначає, що в англійській мові для позначення поняття «політика» використовується кілька термінів: «policy», «politics», «polity». Термін «politics» позначає власне політику, політичну сферу, політичну діяльність. В американському перекладі це може означати також політичні механізми. «Policy» – це політика, лінія поведінки, політичний курс. Уточнюючий термін «policy – making» – розроблення, формулювання або проведення (визначеного) політичного курсу. І нарешті, «polity» – державний устрій, спосіб або форма правління. Більшою мірою цей термін належить до політичного ладу, тобто до конкретної політичної системи. Усі ці терміни показують, що політика являє собою і сферу діяльності, і форму діяльності. Переклад слова «public» означає «суспільний, державний, народ, публіка, громадськість». Така множинність значень, на думку автора, ще більшою мірою ускладнює уявлення про цю категорію. Усі словосполучення, що містять слово public, які можна бачити у словнику, включають у пояснювальній частині таку складову частину, як суспільство (публіка) [4, с. 8–9].

Серед вітчизняних науковців вже були спроби пролити світло на питання розмежування публічної та державної політики. Зокрема, до останніх маємо змогу віднести С. Телешуна, С. Ситника та І. Рейтеровича.

Так, у межах колективної роботи зазначені вище фахівці мали змогу стверджувати та сформулювати такі основні підходи до тлумачення змісту поняття «публічна політика»:

– публічна політика – як транспарентний процес прийняття політичних, політико-управлінських рішень, де ступінь публічності визначається наявністю каналів доступу заінтересованих груп до цього процесу;

– публічна політика – як цілеспрямований вплив, який здійснюють структури публічної влади. Таке значення публічної політики, на думку науковців, найчастіше вживається в контексті реалізації публічного управління;

– публічна політика – як програма, що містить стратегії розвитку держави. Вживається тоді, коментують автори, коли йдеться про галузеву політику (у сфері охорони здоров'я, освіти, промислова політика тощо);

– публічна політика – як визначений курс дії публічної влади. Таке значення може мати місце в контексті реалізації певної ідеології правлячого класу;

– публічна політика, сутністю якої є публічна діяльність. Остання розуміється як репрезентована у публічній сфері активність політичних та неполітичних акторів, які через взаємодію прагнуть реалізовувати власний інтерес. Діяльність держави проявляється у сфері задоволення соціальних запитів, відповідно, публічна діяльність здійснюється з метою оптимізації та раціоналізації управлінських рішень;

– публічна політика – як механізм підтримки публічного порядку;

– публічна політика – форма політичного процесу, який реалізується у публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників [5, с. 186–187].

Більше того, С. Телешун, С. Ситник та І. Рейтерович запропонували власне визначення публічної політики як результату комплексного наукового дослідження.

Таким чином, зазначені вище науковці вважають, що публічна політика (public policy) – політика органів державного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значущих цілей та вирішення суспільно важливих завдань [5, с. 192].

Водночас погоджуємося із думкою О.Г. Пухкал та О.В. Гомоляко, що публічна політика та публічне управління нероздільні. Адже, як зазначають науковці, публічна політика представлена складним переплетінням політичних та управлінських процесів, у результаті взаємодії яких відбувається прийняття політичних та політико-управлінських рішень. У методологічному вимірі публічна політика, на думку О.Г. Пухкал, виступає своєрідною інституційною матрицею публічного управління [6, с. 111].

Завдяки цьому цілком слушним є твердження О.Г. Пухкал та О.В. Гомоляко щодо співвідношення понять «державна політика» і «публічна політика».

Так, автори зазначають, що ці поняття можуть як ототожнюватися, так і становити різні поняття залежно від механізму їх вироблення. Державна політика перестає бути державною як такою і набуває ознак публічності в тому розумінні, що держава визнається

актором, що діє та вибудовує свою політику і здійснює управління у публічній сфері. Саме тому, як вважають науковці, публічна політика є ширшим поняттям, оскільки вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) недержавні організації, об'єднання державних і громадських органів або навіть приватні структури й агенції [6, с. 111].

Отже, нині ми об'єктивно вимушені погодитись із твердженням, що публічна політика ширша з своїм змістом, на відміну від державної політики.

Цієї позиції дотримується і О.П. Дем'янчук, котрий зазначає, що в умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада поступається частиною своїх повноважень на користь органам самоуправління, і в цьому разі справді має сенс говорити про публічну владу як поєднання державної влади і громадського самоврядування. У такому контексті «публічна політика» є ширшим поняттям, оскільки вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) недержавні організації, об'єднання державних і громадських органів або навіть приватні структури й агенції. На відміну від тоталітарного режиму, в демократичному суспільстві неурядовий сектор суспільного життя відіграє значну роль в ініціюванні, розробленні та впровадженні політики в інтересах окремих груп населення, регіонів чи всієї нації загалом. Саме тому, переконаний науковець, вживання терміна «публічна політика» замість терміна «державна політика» є більш узагальнюючим [7].

Як відзначає А.О. Чемерис, незалежно від формату публічної політики, принципи її розроблення типові і ґрунтуються на програмно-цільовому підході, вимоги до якого виписані у таких нормативно-правових документах, як:

– Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV «Про державні цільові програми»;

– Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106 «Про затвердження Порядку розроблення та використання державних цільових програм»;

– Наказ Міністерства економіки України від 4 грудня 2006 р. № 367 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання» [8, с. 5]. Однак нині зазначений наказ втратив чинність на підставі наказу Міністерства економічного

розвитку і торгівлі України «Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства економіки України від 04.12.2006 № 367» від 16 січня 2019 року № 42.

Для більш повного дослідження окресленого нами питання звернемо увагу на зазначені вище нормативно-правові акти, які регулюють питання державних цільових програм. Адже від нормативного регулювання державних цільових програм залежить реалізація кримінально-правової та кримінологічної політики держави.

Так, у Законі України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV «Про державні цільові програми», а саме у ст. 2, зазначено, що метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем. Що, відповідно до ст. 3, здійснюється у правоохоронній сфері, спрямованій на забезпечення правоохоронної діяльності, боротьби із злочинністю та державної безпеки [9].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106 «Про затвердження Порядку розроблення та використання державних цільових програм», програми поділяються на загальнодержавні програми, які спрямовуються на розв'язання проблем розвитку держави або значної кількості її регіонів, мають довгостроковий період виконання та виконуються центральними і місцевими органами виконавчої влади, та інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки [10].

Таким чином, враховуючи наявність нормативно-правових актів, які спрямовані на регулювання питання державних цільових програм, є необхідність в активізації роботи щодо розроблення нових цільових програм у напрямі боротьби зі злочинністю, що будуть відповідати вимогам сучасності. Зокрема, це стосується кримінологічної діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України.

Разом із тим встановлено, що державну політику необхідно розмежовувати від публічної політики. Нами не підтримано позицію тих науковців, які наголошують, що державна і публічна політика являють собою тотожне правове явище. Цей умовивід формулюється з розуміння державної політики як діяльності взаємопов'язаних державних інституцій. А публічної політики – як діяльності суб'єктів політики усіх форм власності. Зазначене твердження набуває неабиякого значення для кримінологічної діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України. Адже можливо і цілком доцільно залучати підприємства, установи й організації незалежно від форм власності до процесу ресоціалізації засуджених, що, зокрема, зумовлює необхідну підтримку та стимулювання окресленої діяльності з боку державної влади.

Виходячи з цього, кримінологічну діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України запропоновано розглядати як публічну політику у сфері боротьби зі злочинністю.

У подальшій науковій роботі вважаємо перспективним дослідження ефективності кримінологічної діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України та її виміру в умовах сьогодення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text> (дата звернення: 01.11.2021).

СПІЛЬНИК С.І. СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ТА ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЧЕРЕЗ КРИМІНОЛОГІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті автором проаналізовано сучасні наукові надбання щодо визначення понять «державна політика» та «публічна політика», а також проведено аналіз їх співвідношення та розмежування одне від одного. Також здійснено аналіз співвідношення державної та публічної політики через кримінологічну діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України. Для більш повного вивчення окресленого питання автор звертає увагу на нормативно-правові акти, що регулюють державні цільові програми. Адже від нормативного регулювання державних цільових програм залежить реалізація кримінально-правової та кримінологічної політики держави. Це, зокрема: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV «Про державні цільові програми», постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106 «Про затвердження Порядку розроблення та використання державних цільових програм», Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. Таким чином, враховуючи наявність нормативно-правових актів, спрямованих на вирішення питання державних цільових програм, виникає необхідність активізації роботи з розроблення нових цільових програм протидії злочинності, які відповідатимуть сучасним вимогам. Зокрема, це стосується кримінологічної діяльності Державної пенітенціарної служби України. При цьому встановлено, що державну політику необхідно відрізнити від публічної політики. Ми не підтримуємо позицію тих науковців, які наголошують на тому, що державна і публічна політика – тотожні правові явища. Цей висновок сформульовано з розуміння державної політики як діяльності взаємопов'язаних державних інститутів. І державна політика – діяльність суб'єктів політики всіх форм власності. Ця заява має велике значення для кримінологічної діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України. Адже залучати до процесу ресоціалізації засуджених підприємства, установи та організації незалежно від форм власності можливо і цілком доцільно, що, зокрема, визначає необхідну підтримку та заохочення окреслених заходів з боку органів державної влади. Виходячи з цього, кримінологічну діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України пропонується розглядати як державну політику у

zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text (дата звернення: 01.11.2021).

2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01 лип. 2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> (дата звернення: 01.11.2021).

3. Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики : монографія / за заг. ред. Л.В. Гонюкової, В.М. Козакова. Київ : НАДУ, 2018. 400 с.

4. Чальцева О.М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика : монографія. Вінниця : ФОРМ Барановська Т.П., 2017. 336 с.

5. Телешун С., Ситник С., Рейтерович І. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 4. С. 185–196.

6. Пухкал О.Г., Гомоляко О.В. Публічна та державна політика: єдність та відмінності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 4. С. 106–112.

7. Дем'янчук О.П. «Державна політика» та «Публічна політика»: варіант перехідного періоду. URL: https://political-science.ukma.edu.ua/wp-content/uploads/2020/02/Demyanchuk_Derzhavna_polityka.pdf (дата звернення: 01.11.2021).

8. Розроблення публічної політики. Практичний посібник / уклад. А.О. Чемерис. Київ : ТОВ «Софія», 2011. 128 с.

9. Про державні цільові програми : Закон від 18 бер. 2004 р. № 1621-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text> (дата звернення: 01.11.2021).

10. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова від 31 січ. 2007 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-p#Text> (дата звернення: 01.11.2021).

сфері протидії злочинності. У подальшій науковій роботі автор вважає перспективним дослідження ефективності кримінологічної діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України та її вимірювання в сучасних умовах.

Ключові слова: кримінально-виконавча служба, кримінологічна діяльність, державна політика, публічна політика.

Spilnyk S.I. THE RELATIONSHIP BETWEEN STATE AND PUBLIC POLICY THROUGH CRIMINOLOGICAL ACTIVITY OF THE STATE CRIMINAL AND EXECUTIVE SERVICE OF UKRAINE

In the article the author analyzes modern scientific achievements in defining the concepts of «public policy» and «public policy», as well as their relationship and differentiation from each other. At the same time, the ratio of state and public policy through the criminological activities of the state penitentiary service of Ukraine has been implemented. For a more complete study of the outlined issue, the author draws attention to the regulations governing the state target programs. After all, the implementation of criminal law and criminological policy of the state depends on the normative regulation of state target programs. These are, in particular: Law of Ukraine of March 18, 2004 № 1621-IV «On State Target Programs», Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 31, 2007 № 106 «On Approval of the Procedure for Development and Use of State Target Programs», Law of Ukraine «On the Principles of Domestic and Foreign Policy» of July 1, 2010 № 2411-VI. Thus, given the existence of regulations aimed at resolving the issue of state targeted programs, there is a need to intensify work on the development of new targeted programs to combat crime that will meet modern requirements. In particular, this applies to the criminological activities of the State Penitentiary Service of Ukraine. At the same time, it has been established that public policy must be distinguished from public policy. We do not support the position of those scholars who emphasize that public and public policy are identical legal phenomena. This conclusion is formulated from the understanding of public policy as the activity of interconnected state institutions. And public policy, as the activities of policy actors of all forms of ownership. This statement is of great importance for the criminological activities of the State Penitentiary Service of Ukraine. After all, it is possible and quite expedient to involve enterprises, institutions and organizations, regardless of ownership, in the process of resocialization of convicts. Which, in particular, determines the necessary support and encouragement of the outlined activities by the state authorities. Based on this, the criminological activity of the State Penitentiary Service of Ukraine is proposed to be considered as a public policy in the field of combating crime. In further scientific work, the author considers promising to study the effectiveness of criminological activities of the State Penitentiary Service of Ukraine and its measurement in today's conditions.

Key words: criminal-executive service, criminological activity, state policy, public policy.