

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2019 р., № 1 (65)



Науково-виробничий журнал виходить щоквартально

Голова редакційної ради: О. В. Покатаєва,
доктор економічних наук, доктор юридичних наук,
професор

Головний редактор:
А. В. Мерзляк, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:
В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор
В. Г. Бодров, доктор економічних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдусь, доктор наук з державного управління, доцент
С. О. Біла, доктор наук з державного управління, професор
В. Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор
А. О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор
В. В. Дорофійко, доктор економічних наук, професор
О. В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор
О. В. Кіктенко, доктор наук з державного управління, доцент
М. А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент
В. М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор
О. Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор
П. І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор
З. О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент
В. М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор
В. М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор
П. С. Покатаєв, доктор наук з державного управління, доцент
І. В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент
І. В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор
С. М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор
О. І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор
В. О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор
О. С. Шаптала, доктор наук з державного управління, професор

Іноземні члени редакційної колегії
О. П. Овчинникова, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)
Ю. М. Осипов, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)
С. О. Пелих, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)
В. С. Фатєєв, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

Відповідальний редактор: С. В. Белькова
Редактори: А. О. Бессараб, В. Ю. Петрова
Технічний редактор: Ю. В. Волошина
Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська

ISSN 1813-3401

Журнал включено
до переліку фахових видань
згідно з наказом МОН
від 06.11.2014 р. № 1279

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

Засновник:
Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України про державну
реєстрацію друкованого засобу
масової інформації
Серія КВ № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавець:
Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення
та радіомовлення України
про внесення суб'єкта видавничої справи до
Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
26.12.2018 р., протокол № 4

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора
і редакції. При передрукуванні посилання на журнал
"ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ".
Серія: ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки,
яких він припустився.

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

Здано до набору 21.12.2018.
Підписано до друку 03.01.2019.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 35-19Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2019

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>С. І. Крук, В. П. Садковий</i> НАУКОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	4
<i>С. М. Кустова</i> ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ЯК МЕХАНІЗМ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПАРТІЙНОЇ СИСТЕМИ.....	9
<i>В. Г. Пугач</i> ЯК ПРИВАТИЗУВАТИ ДЕРЖАВУ? (ОГЛЯД СТРАТЕГІЙ)	14

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>М. А. Ажажа</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА МОДЕРНІЗАЦІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ У НАПРЯМКУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	20
<i>В. А. Боклаз</i> УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ РЕКРЕАЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ	27
<i>Г. Л. Бондар, Л. В. Воронова</i> СУЧАСНИЙ СТАН НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ ЗА УМОВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	32
<i>Т. В. Вовк</i> НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНОЮ ОСВІТОЮ В ЗАГАЛЬНООСВІТНІХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ УКРАЇНИ.....	38
<i>Ю. М. Дзюрах</i> РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙ У СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ.....	42
<i>Т. О. Костюк</i> КОНЦЕПЦІЯ ОСМИСЛЕННЯ І СЛУЖІННЯ ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ.....	47
<i>І. І. Крилова</i> СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ.....	52
<i>О. В. Лаврук</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЯК ЧИННИК ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ГАЛУЗІ ТВАРИНИЦТВА.....	59
<i>Н. А. Леоненко</i> ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ.....	66
<i>Ю. І. Лях</i> ДО ПИТАННЯ АДАПТАЦІЇ ПРОГРЕСИВНИХ ЗАХІДНИХ КОНЦЕПЦІЙ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ УКРАЇНИ	70
<i>І. В. Малигіна</i> РЕФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ОСВІТИ ЯК ПРІОРИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	76
<i>Т. П. Мельничук</i> УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ.....	80
<i>Муц Луай Файсал</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ІНТЕГРАЦІЇ ОСВІТЬОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ	85
<i>О. В. Сінгуцький</i> ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА СТВОРЕННЯ ТУРИСТИЧНИХ КЛАСТЕРІВ В УКРАЇНІ.....	92

<i>Т. Є. Турецков</i> ЄВРОПЕЙСЬКИЙ РЕГУЛЯТОРНИЙ ПРОСТІР ТА ЙОГО ВПЛИВ НА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА.....	98
<i>А. Г. Уліцький</i> ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МИТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ.....	104
<i>Н. О. Федорова</i> СТАН ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	110
<i>І. В. Яковенко, В. В. Павлюк</i> ПРОБЛЕМИ ПОБУДОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ СФЕРОЮ.....	116

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

<i>Є. М. Хриков</i> ЕТИЧНЕ НАВЧАННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....	122
--	-----

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>О. П. Ігнатенко, Т. М. Семенова</i> ГЕНЕЗИС ТА ЕВОЛЮЦІЯ ПОНЯТТЯ «МІСЦЕВІ ФІНАНСИ» ЯК ОБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ.....	128
--	-----

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

<i>С. О. Шарап</i> ПІДГОТОВКА КАДРІВ ДЛЯ РОБОТИ У ПРИКОРДОННИХ ВІДОМСТВАХ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА ТА США: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ.....	133
<i>О. В. Шаповал</i> СИСТЕМА ОСВІТИ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РЕФОРМУВАННЯ.....	137

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. О. Прасов</i> ОСОБИСТІ НЕМАЙНОВІ ПРАВА ОСІБ, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	143
<i>Н. В. Шамрай</i> ОРГАНІЗАЦІЙНА МОДЕЛЬ РОБОТИ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ З ОРІЄНТАЦІЄЮ НА ДИСТАНЦІЙНУ РОБОТУ ЗА УМОВИ ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ, ПОВ'ЯЗАНОЇ З ЕПІДЕМІОЛОГІЧНИМ СПАЛАХОМ НЕБЕЗПЕЧНИХ ІНФЕКЦІЙНИХ ХВОРОБ.....	152
<i>П. В. Лілікович</i> ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ ПОСЛУГ СЕРВІСНИМИ ЦЕНТРАМИ МВС УКРАЇНИ.....	162
<i>Н. В. Ткаленко, О. В. Михайловська, М. С. Татарчук</i> ЕКОСВІДОМІСТЬ НАСЕЛЕННЯ ЯК СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ.....	168
<i>Д. О. Грицишен, Ж. В. Прокопенко, Т. М. Кочин</i> ПРОЦЕДУРИ ОТРИМАННЯ АУДИТОРСЬКИХ ДОКАЗІВ ЯК ЗАСІБ ВИЯВЛЕННЯ ВИКРИВЛЕНЬ У ФІНАНСОВІЙ ЗВІТНОСТІ ТА ЗНИЖЕННЯ ЇЇ ЯКОСТІ.....	175
<i>Л. Р. Криничко</i> ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	188
<i>В. М. Щербак</i> СТРАТЕГІЧНІ РІШЕННЯ У РАМКАХ ДЕРЖАВНОЇ КООРДИНАЦІЇ МІЖРЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ СПІВПРАЦІ: НАПРЯМКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ.....	198
<i>А. О. Лебедєв</i> ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ ЯК МЕХАНІЗМ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....	203

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.07:351.86:355.45

С. І. Крук

кандидат педагогічних наук, начальник
Головного управління Державної служби України
з надзвичайних ситуацій у Рівненській області

В. П. Садковий

доктор наук з державного управління, професор,
ректор Національного університету цивільного захисту України

НАУКОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті проведено аналіз наукових основ і передумов використання інституційного підходу до формування системи державного управління у сфері національної безпеки. Серед переваг цього підходу запропоновано виділяти такі елементи науково-методологічного забезпечення системи державного управління в цій сфері: визначення пріоритетних напрямів державної політики в цій сфері, упровадження її результатів в управлінську інституційну діяльність тощо. Уточнено структуру системи державного управління у сфері національної безпеки, а також його механізмів, що приводять у рух елементи даної системи.

Ключові слова: державне управління, система, інституційна діяльність, національна безпека, органи державної влади.

Постановка проблеми. Терміном «система державного управління» активно послуговуються вчені у своїх наукових роботах, визначаючи її як сукупність принципів, мети, суб'єктів, об'єкта, функцій, методів і засобів державного управління, які приводять у дію відповідні механізми. Останні є формою вияву цих елементів. Особливо актуальним завданням сьогодні є визначення як механізму функціонування системи державної влади, так і визначення структури та властивостей цієї системи як комплексного явища суб'єктно-об'єктного спрямування. Уважається, що розуміння сутності і закономірностей формування цієї системи дозволяє не тільки визначати оптимальний процес функціонування, але і визначати шляхи розвитку системності державної влади. Це свідчить про актуальність наукового дослідження системи державного управління забезпеченням національної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові та методологічні аспекти забез-

печення національної безпеки розглядають М. Баймуратов, В. Бакуменко, І. Домбровський, С. Домбровська, І. Грицяк, О. Євсюков, А. Зленко, Д. Карамишев, В. Кравченко, С. Полторац, А. Помаза-Пономаренко, О. Рафальський, Є. Тихонова, Л. Чекаленко та інші [1–3]. При цьому важливим є вирішення питання щодо проведення комплексного наукового дослідження передумов дієвого функціонування системи державного управління у сфері національної безпеки України, що можливо за умови наукового обґрунтування засад формування цієї системи. Це й становить мету дослідження.

Виклад основного матеріалу. У продовження висловленої гіпотези щодо ролі та місця механізмів державного управління національною безпекою можемо зазначити, що певний науковий інтерес представляє визначення структури системи забезпечення національної безпеки. У багатьох дослідників є власний погляд на структуру системи державного управ-

ління національною безпекою та передумов її оптимальної дії. Так, одні вчені [1], структуруючи такі передумови за онтологічної ознакою, виділяють функціонально-діяльнісний, нормативно-правовий, ціннісно-світоглядний та інституційно-організаційний компоненти взаємодії елементів системи державного управління забезпеченням національної безпеки. Інші підкреслюють єдність теоретико-політичного, організаційного та технологічного складників системи державного управління в цій сфері. Крім того, науковці [1] пропонують такі парадигми її вивчення: інституційну, системну, структурно-функціональну, діяльнісну, ситуаційну, конфліктологічну, ризикологічну, які утворюють відповідний комплексний підхід, необхідний для характеристики елементів вищевказаної системи. Третя група авторів [3; 4] вважає, що система державного управління, зокрема забезпечення національної безпеки, є елементом державної системи, яку утворюють представники недержавного сектора (політичних партій і суспільно-політичних рухів, організацій, які взаємодіють із державною владою), а також державні інституції, які мають право застосовувати владні технології тощо.

Підкреслимо, що є думка, за якої структура системи державного управління – це: а) сукупність елементів, дій і процедур із вироблення рішення, його реалізації, аналізу та контролю над результатами і наслідками прийняття рішення; б) сукупність державних органів як ланка державного механізму, які беруть участь у здійсненні певних функцій держави; в) низка державних установ і підприємств, що виконують загальносоціальні функції у сфері економіки, охорони здоров'я, освіти, культури, науки; г) сукупність організаційних, фінансових та ін. ресурсів, які необхідні для діяльності-державного апарату [2]. Крім того, учені пропонують таку структуру системи державного управління, а тому і механізмів:

- теоретико-методологічний блок елементів;
- комунікативний блок елементів;
- інституційний блок елементів;
- нормативно-правовий блок елементів;
- організаційно-функціональний блок елементів.

Зважаючи на запропоноване вище визначення, можемо аргументувати власну будову структури державного управління забезпеченням національної безпеки. Її утворюють декілька блок-елементів: науково-методологічний;

правовий; інформаційно-комунікативний; організаційний; технологічний (рис. 1).

Науково-методологічний блок – це наукова, методична, теоретична, а також політико-організаційна основа формування та розвитку системи державного управління забезпеченням національної безпеки. Слід зазначити, що сучасне суспільство досягло такого рівня свого розвитку, за якого стає здатним передбачати ризики і виклики, що загрожують трансформацією у соціальні катастрофи, а також вирішувати різноманітні конфлікти. Наявність науково-методологічного блоку є необхідною умовою виключення або зведення до мінімуму загрози стихійності в організації і розвитку системи забезпечення національної безпеки, недопущення гіпертрофії суб'єктивного складника в цьому процесі.

Слід визнати, що наразі в теорії та практиці науки державного управління все більше уваги приділяється публічним аспектам нацбезпеки (див. Розділ «Про демократичний цивільний контроль» Закону України «Про національну безпеку України» [5]). Крім того, у продовження думок О. Євсюкова [3] зауважимо, що за розумного підходу до вирішення будь-якої проблеми необхідна глибоко опрацьована, науково обґрунтована понятійна база. Ця вимога стосується не тільки наукових розробок, а й нормативно-правової документації, яка має містити виважені теоретично обґрунтовані визначення основних термінів і понять. Тільки в цьому разі можуть бути досягнуті взаєморозуміння і єдиний підхід до забезпечення нацбезпеки.

Формування і функціонування системи державного управління забезпеченням національної безпеки є відповіддю суб'єкта безпеки (групи, організації, держави та ін.) на соціальні виклики і загрози об'єкта, стан якого не задовольняє його. Однак розгортання діяльності, спрямованої на зміну становища об'єкта, передусім визначення бажаної моделі майбутнього, шляхів руху до нього. Тому завданням інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки є досягнення конкретних його цілей, що полягають у забезпеченні такої безпеки.

Зважаючи на загальні положення науки «Державне управління», можемо стверджувати, що форми і методи державного управління будуть більш досконалішими, якщо будуть засновані на глибокому і систематичному



Рис. 2.1. Система державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України

Джерело: авторська розробка

вивченні фактичної ситуації, розумінні глибинних причин і тенденцій її зміни і прогнозування розвитку об'єкта (національної безпеки). Таке прогнозування – це форма гіпотетичного відображення політики забезпечення нацбезпеки майбутнього, який розкриває сукупний вплив тих факторів, які впливають на розвиток об'єкта (нацбезпеку). Тобто прогнозування – це різновид гіпотетичної і проектної методики відображення майбутнього. Реалізація такої

функції вимагає врахування як наукових рекомендацій; так і накопиченого практичного досвіду забезпечення системи безпеки. На відміну від інших видів передбачення, прогнозування в державному управлінні не тільки розкриває характер причинності в розвитку подій, а й фіксує послідовність дій органів публічного урядування, а також містить пошук порогових значень об'єкта державного управління, напрями трансформації зовнішнього середо-

вища і пошук найбільш загальних показників діяльності контрагентів держави.

Цілі і характер системи державного управління забезпеченням національної безпеки й інституційних механізмів визначають масштаби прогнозів. За цією ознакою розрізняють такі прогнози: макроекономічні, регіональні, здійснювані на рівні окремої організації (установи), прогнози щодо виробництва окремого виду послуг тощо. Крім того, прогнози диференціюють на довго-, середньо- і короткострокові, а також оперативні; кожен із них сприяє формуванню відповідного типу інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки.

На відміну від прогнозування, планування забезпечення нацбезпеки є різновидом гіпотетичного передбачення, що відображає конкретні параметри активності і зобов'язання суб'єктів, які діють у певних умовах і часові межі для досягнення формалізованих цілей інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки. Це проектно-конструкторська діяльність, мета якої – окреслити цільову перспективу, не передбачаючи майбутніх рішень, а зважаючи на вплив прийнятих сьогодні рішень на ситуацію в майбутньому.

Державноуправлінські технології, пов'язані з цією формою передбачення, безпосередньо стосуються вироблення конкретних параметрів організаційної структури державних установ і поведінки окремих осіб (кадрів), а також визначення необхідних ресурсів, форм контролю, співвіднесених із просторово-часовими показниками для забезпечення нацбезпеки. Такий спосіб формування політики забезпечення національної безпеки розрахований на повне усунення ефекту невизначеності ситуації, що має місце у прогнозуванні. Поряд із постановкою цілей і завдань, яким приділяється увага, планування органічно пов'язане з механізмами рециклізації, тобто змінами первинних параметрів процесу досягнення мети на основі інформації, що надходить залежно від її реалізації. Зміст технологій і процедур планування конкретизують залежно від його характеру (стратегічного або тактичного). Так, стратегічному плануванню властива орієнтація на довгострокові способи дій, унікальні і більш невизначені завдання, облік безлічі чинників і суперечливих критеріїв оцінки, передбачен-

ня наслідків тощо. Тому в масштабах держави більш ефективним є середньострокове і короткострокове планування заходів і дій щодо забезпечення нацбезпеки.

Таким чином, науково-методологічна розробка питань щодо ролі інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки, значенні як організаційного інструменту забезпечення реалізації управлінської мети із забезпечення нацбезпеки, умови і способи ефективного застосування його потенціалу в управлінській практиці є складником комплексного механізму. Мають рацію дослідники [3], коли пропонують розглядати інституційний механізм управління не тільки в практичній, а й у теоретичній площині, розуміючи його як певну логічну конструкцію, виведену за допомогою розумового процесу на основі теоретичного осмислення й аналізу основних положень і понять теорії управління. При цьому інституційний механізм управління проявляє себе як самостійна теоретична категорія, через що в дослідженні цього поняття слід спрямувати зусилля на виявлення його сутності і змісту, на встановлення його елементів та інтеграційних властивостей.

Висновки і пропозиції. Отже, підвищенню рівня ефективності функціонування інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки сприятиме наукове обґрунтування його системи, представлене на рис. 1. Визначено, що забезпечення національної безпеки досягається проведенням єдиної державної політики через відповідні механізми державного управління в галузі гарантування та підтримки такої безпеки, що є сукупністю елементів системи такого управління, які приводяться в рух. Крім того, механізми державного управління у сфері національної безпеки є сукупністю скоординованих і об'єднаних єдиним задумом політичних, організаційних, соціально-економічних, правових, інформаційних, спеціальних та інших заходів. Так, політика держави із забезпечення національної безпеки – це діяльність політичного керівництва країни щодо визначення цілей і постановки принципових завдань із захисту і розвитку національних інтересів у сфері національної безпеки та вироблення політичних управлінських рішень, форм, методів, способів технологій досягнення цих цілей.

Список використаної літератури:

1. Домбровська С.М., Полторак С.Т. Механізми формування безпеки держави. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2015. № 1. URL: <http://el-zbirn-du.at.ua/>.
2. Бакуменко В.Д. Енциклопедичний словник із державного управління. Київ: Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, 2010. 820 с.
3. Євсюков О.П. Науково-теоретичні визначення сутності та змісту безпеки держави. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 2 (7). С. 22–28.
4. Лисак П.П. Характеристика механізмів державного управління безпекою українсько-російського кордону. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 19. С. 162–166.
5. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>.

Крук С. И., Садковой В. П. Научные основы формирования системы государственного управления в сфере национальной безопасности и ее обеспечения

В статье проведен анализ научных основ и предпосылок использования институционального подхода к формированию системы государственного управления в сфере национальной безопасности. Среди преимуществ этого подхода предложено выделять такие элементы научно-методологического обеспечения системы государственного управления в этой сфере: определение приоритетных направлений государственной политики в этой сфере, эффективное внедрение ее результатов в управленческую институциональную деятельность и т. п. Уточнена структура системы государственного управления в сфере национальной безопасности, а также его механизмов, которые приводят в движение элементы данной системы.

Ключевые слова: государственное управление, система, институциональная деятельность, национальная безопасность, органы государственной власти.

Kruk S. I., Sadkovyi V. P. Scientific bases of formation of the of public administration in the sphere of national security and its supply

The article analyzes the scientific foundations and prerequisites of using the institutional approach to formation of the system of public administration in the sphere of national security. It was determined to allocate among them the following elements of scientific and methodological support of the system of public administration in this sphere: identification of priority directions of state policy in this area, introduction of its results into managerial institutional activity, etc. The structure of the public administration system in the sphere of national security, as well as its mechanisms, which set in motion the elements of this system, has been clarified.

Key words: public administration, system, institutional activity, national security, public authorities.

С. М. Кустова

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ЯК МЕХАНІЗМ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПАРТІЙНОЇ СИСТЕМИ

У статті стверджується, що державне фінансування політичних партій є одним з ефективних інструментів у боротьбі з політичною корупцією та забезпеченням партій необхідними ресурсами для статутної діяльності та розвитку. На авторське переконання, в Україні слід урахувати досвід розвинених демократій із метою розв'язання проблем і запобігання їх у майбутньому, що посилить партійну конкуренцію, внутрішньопартійну демократію і забезпечить належну реалізацію функцій політичних партій як сполучної ланки між громадянським суспільством і державою.

Ключові слова: фінансування політичних партій, державне регулювання, державне управління, фінансова звітність, поняття державного фінансування партій.

Постановка проблеми. Для України дослідження правового регулювання фінансування політичних партій має особливу актуальність у контексті ще досить малого досвіду функціонування норми у Законі України «Про політичні партії в Україні» [1], яка набула чинності 1 липня 2016 року [2], що запровадила державне фінансування політичних партій. Адаптація зарубіжного досвіду державного регулювання фінансування діяльності політичних партій в Україні має особливе значення для розвитку демократії та підвищення ефективності функціонування влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом в Україні проблема фінансування політичних партій та державного регулювання фінансування діяльності політичних партій усе частіше обговорюється не тільки серед політичних експертів, але й серед науковців. Наразі вона стала об'єктом досліджень у працях Л. Гонюкової [18], О. Коцюруби [19], С. Обушного [20], М. Примуша [21], Р. Мартинюка [22], А. Романюка [23], Ю. Шведа [24] та О. Шумельда [25]. Варто зазначити, що ця проблема у зарубіжній науковій думці розглядається вже більше ніж 50 років, як у контексті більш загальних питань та проблем структурування суспільств, так і у зв'язку з питаннями підзвітності влади, ефективності функціонування та справедливо-го механізму державного регулювання. Водночас можемо зауважити, що у другій половині 20-го століття питання державного фінансування статутної діяльності політичних партій роз-

глядалося науковцями переважно у контексті проблем соціально-політичного розмежування, структурування суспільства та його демократизації (праці С. Бартоліні [3], П. Мейра [4], І. Баджа [5], Х. Кемана [6], М. Левера [7], Н. Шофілда [8], В. Ханта [9], О. Нідермайера [10], К. Джанди [9], Р. Хермела [9], К. Еденса [9], П. Гоффа [10], Р. Делтона [11–13], С. Фленегена [15], А. Вера [16], Л. Хелмса [17]). У контексті питання стимулювання розвитку партійної системи ця тема досліджена ще не достатньо.

Метою статті є аналіз механізму державного фінансування політичних партій як механізму стимулювання розвитку партійної системи.

Виклад основних результатів. Питання доцільності та необхідності фінансування політичних партій за рахунок коштів державного бюджету гостро дискутується не лише в Україні, а й у багатьох країнах Європейського Союзу, де воно успішно діє впродовж досить тривалого періоду. Узагальнення досвіду державного фінансування політичних партій у країнах розвиненої демократії, зокрема в окремих країнах Європи, на найвищому рівні європейських офіційних інституцій свідчить про те, що, окрім Італії, цей досвід є успішним. Ефективність та дієвість системи фінансування політичних партій не залежить від наявності в ній спеціального закону щодо фінансування, оскільки, як свідчить досвід країн Європи, ці суспільні відносини можуть бути врегульовані як окремими законодавчими актами, так і у вигляді системи поло-

жень у різних законах, зокрема конституціях, законах про партії, виборчому законодавстві, законах про боротьбу з корупцією тощо.

Державне фінансування сприяє ідеологізації новостворених партій, партії легко до нього звикають і вже не можуть без нього обходитися. На нашу думку, основні переваги бюджетної підтримки політичних партій – це стимулювання розвитку політичної конкуренції, підвищення інтенсивності та якості політичної боротьби (за рахунок взяття участі у ній менш заможних, але більш ідейних партій), робить фінансово незалежними ті партії, які вже сьогодні мають високий рівень підтримки з боку громадян.

Основні принципи державного фінансування політичних партій у країнах розвинутої демократії, зокрема в країнах Європи, сьогодні є об'єктом дослідження й вітчизняних експертів. Експертом Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України С. Янішевським [30] проаналізовано документи Венеціанської Комісії, ПАРЕ, Комітету Міністрів Ради Європи [31; 32–34]. В. Джуган здійснено порівняльний аналіз конституційно-правових засад фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС [35]. Загалом, наслідки державного фінансування політичних партій досліджуються із середини минулого століття. Висновки дослідників щодо цього не є однозначними. Наприклад, К. Стром [36] висунув теорію, згідно з якою державне фінансування збільшує незалежність партійних лідерів від активістів, тоді як Дж.Шлезінджер [37] вважає, що воно сприяє бюрократизації партій. Натомість проведене К.-Х. Нассмахером [38] дослідження механізму державних субсидій партіям в Австрії, Італії, Швеції та Німеччині свідчить про те, що обидва висновки мають право на існування.

Аналіз указаних джерел дозволяє встановити, що державне регулювання фінансування політичних партій базується на таких принципах, як рівноправність, багатоманітність джерел фінансування, пропорційність, розумність та обґрунтованість балансу між державним і приватним фінансуванням, справедливості розподілу державного фіксування між партіями, обмеження приватного фінансування за характером і розміром, прозорість фінансування, та підзвітність. Вони означають те, що публічне фінансування має бути призначене для кожної партії, представленої в парламенті.

Публічне фінансування може бути поширене як на політичні органи, які представляють

важливу частину електорату, так і на ті, що висувають кандидатів на виборах, що гарантує рівність можливостей для різних політичних сил. Державне фінансування має визначатися пропорційно до політичної підтримки, яку партія отримала. В основі має бути також об'єктивність, зокрема те, що фінансування базується на розрахунках з урахуванням таких об'єктивних критеріїв, як кількість поданих голосів або здобутих місць у парламенті, надавати новим партіям можливість з'являтися на політичній арені, конкуруючи на чесних умовах з партіями, які мають давні міцні позиції. Надмірна залежність від державного фінансування може призвести до послаблення зв'язків між партіями та електоратом. Політична партія на європейському рівні має публікувати щороку свої доходи, витрати і декларацію щодо своїх активів і пасивів, декларувати свої джерела фінансування шляхом надання списку, що вказує дарувальників і отримання від кожного дарувальника, що перевищує 500 євро.

Щодо форм фінансування, то виокремлюють державне та приватне фінансування. Державне відбувається як фінансування статутної діяльності та як фінансування витрат на виборчі кампанії політичних партій. Бюджетне фінансування поділяють на пряме фінансування (субсидіювання) та непряме (вигоди на законодавчій підставі), зокрема шляхом покриття поштових витрат та оренди приміщень для зустрічей, підтримки партійних засобів масової інформації, молодіжних організацій та дослідницьких інститутів, а також надаючи податкові пільги [39]. Державне фінансування отримують як парламентські партії, так і ті, які не потрапили до парламенту. Загалом, державна підтримка політичних партій у країнах Європи коливається від більш ніж 20% до 85% від загального бюджету партій [40].

Щодо основних недоліків, то, на нашу думку, на це звернули увагу ще у другій половині минулого століття, адже є певні проблеми щодо джерел фінансування партій, особливо щодо державного фінансування, з якими пов'язані політична конкуренція, прозорість діяльності та підзвітність партій, залежність політичної та державної влади, корупція. Д. Цацос, М. Боте, А. Блекман у праці «Фінансування політичних партій: порівняльно-правове дослідження» [42], проаналізувавши законодавство ФРН, Швеції, Франції, Великобританії, Італії та інших країн, виявили потребу розвитку державних інстру-

ментів регулювання фінансування політичних партій та показали необхідність удосконалення законодавства, зауваживши, що недосконалий механізм контролю за фінансуванням політичних партій, зокрема за державним фінансуванням, є причиною проблем державного управління. Крім того, П. Коpecькі встановив, що серед недоліків бюджетного фінансування є те, що багато партій у країнах південної Європи залежать від держави, а в інших країнах державне фінансування є «символічним» порівняно з приватними та корпоративними пожертвуваннями [43, с. 262].

В українському суспільстві дискусії щодо фінансування політичних партій із державного бюджету та напрямки витрат цих коштів політичними партіями часто мають негативний зміст та незначну підтримку. У 2015 році лише 15% громадян підтримували фінансування партій із бюджету, 15,7 % у 2016 році та 9,9 % у 2017 році вважали фінансування з бюджету держави прийнятним. Так, мало громадян підтримують фінансування державою політичних партій, оскільки так мало громадян їм довіряють (до і після 2013 цим інституціям довіряли не більше п'ятої частини опитуваних) [41].

В Україні суспільні відносини у сфері публічного управління та адміністрування щодо державного фінансування політичних партій регулюються Конституцією України [44], законами України «Про політичні партії в Україні» [45], «Про вибори народних депутатів України» [46]. Визначено форми та обсяг державного фінансування політичних партій, порядок виділення та розподілу між політичними партіями коштів на фінансування статутної діяльності, підстави припинення державного фінансування тощо.

Але відтоді є низка окремих питань щодо практичної реалізації положень Закону України «Про політичні партії в Україні» в частині порядку розподілу між політичними партіями коштів на фінансування статутної діяльності, обсягів фінансування політичних партій, строку використання політичними партіями коштів на фінансування статутної діяльності. Так, із 2016 року (часу запровадження норми про фінансування) у законодавчому органі час від часу законотворці реєструють проекти законів щодо вдосконалення державного регулювання фінансування політичних партій та навіть скасування такого.

Звернімо увагу на те, що узагальнений досвід державного фінансування політичних партій у країнах Європейського Союзу свідчить про

необхідність чіткої регламентації на законодавчому рівні порядку здійснення державної фінансової підтримки партій. Урахування досвіду фінансування політичних партій у країнах Європейського Союзу в Україні дозволить удосконалити порядок державного фінансування політичних партій, запровадити чіткий механізм розподілу між політичними партіями коштів на фінансування статутної діяльності, прозорість такого фінансування та належний фінансовий контроль.

Висновки і пропозиції. Державне фінансування політичних партій є одним із дієвих інструментів у боротьбі з політичною корупцією та забезпеченні партій необхідними ресурсами для статутної діяльності та розвитку. Досвід країн розвиненої демократії має бути врахований в Україні з метою вирішення проблем та уникнення їх у майбутньому, що посилить партійну конкуренцію, внутрішньопартійну демократію, забезпечить належну реалізацію функцій політичних партій як сполучної ланки між громадянським суспільством та державою. Вирішенню цих проблем покликані зареєстровані на цей час у Верховній Раді України законопроекти № 5446 від 24.11.2016 та № 6026 від 03.02.2017 про внесення змін до законів України щодо цільового використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій, а дієвість механізмів, які у них закладені, потребує додаткового наукового аналізу.

Список використаної літератури:

1. Про політичні партії в Україні: Закон України від 2001 р. № 2365-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 23, ст. 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (Дата звернення: 05.01.2019).
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 2015 р. № 731-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2015, № 49–50, ст. 449). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19#n60> (дата звернення: 05.01.2019).
3. Bartolini St. Identity, competition, and electoral availability. The stabilization of European electorates 1885–1985. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 383 p.
4. Dalton R. J. Political parties and political representation. Party supporters and party elites in nine nations. *Comparative political studies*. London, Thousand Oaks, New Delhi, 1985. Vol. 18. N. 3.
5. Budge I., Keman H. Parties and democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states. Oxford, 1990.

6. Budge I., Keman H. Parties and democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states. Oxford, 1990.
7. Laver M., Hunt W. B. Policy and party competition. New York, 1992.
8. Laver M., Schofield N. Multiparty government. The politics of coalition in Europe. Oxford, New York, 1990.
9. Laver M., Hunt W. B. Policy and party competition. New York, 1992.
10. Janda K., Harmel R., Edens C., Goff P. Changes in party identity: evidence from party manifestos. *Party politics*. London, Thousand Oaks, New Dehli, 1995. Vol. 1. N 2.
11. Dalton R. J. Political parties and political representation. Party supporters and party elites in nine nations. *Comparative political studies*. London, Thousand Oaks, New Dehli, 1985. Vol. 18. N. 3.
12. Dalton R. J. Citizen politics: public opinion and political parties in advanced western democracies. Chatham, 1996.
13. Dalton R. J., Flanagan S. C., Beck P. A. (eds.). Electoral change in advanced industrial democracies: realignment or dealignment? Princeton, 1984.
14. Dalton R. J., Flanagan S. C., Beck P. A. (eds.). Electoral change in advanced industrial democracies: realignment or dealignment? Princeton, 1984.
15. Niedermayer O. Zur systematischen analyse der entwicklung von parteiensystemen // wahlen und politische einstellungen in westlichen demokratien / O. W. Gabriel, J. W. Falter, (hrsg.). Frankfurt am Main U. A., 1996.
16. Ware A. Political parties and party systems. Oxford, New York, 1996.
17. Helms I. Parteien und fraktionen. Ein internationaler vergleich. Opladen, 1999.
18. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз: монографія. Київ. 2009. 392 с.
19. Коцюрба О. Публічне фінансування політичних партій: перспектива для України на досвіді Польщі. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2013. № 57. С. 179–188.
20. Обушний С.М. Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні: дис. ... канд. економ. наук : 08.00.08. Київ, 2007. 186 с.
21. Примуш М.В. Політико-правове регулювання діяльності політичних партій: монографія. Донецьк. 2001. 338 с.
22. Мартинюк Р. Партійна система України та регіональні чинники в її розвитку. Політологічні та соціологічні студії. Збірник наукових праць. П50 Т.IX. Чернівці. 2010. С. 180–192.
23. Романюк А.С., Шведа Ю.Р., Шумельда О.В. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. Львів. 2003. 132 с.
24. Романюк А.С., Шведа Ю.Р., Шумельда О.В. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. Львів. 2003. 132 с.
25. Романюк А.С., Шведа Ю.Р., Шумельда О.В. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. Львів. 2003. 132 с.
26. Джуган В.В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз: дис. ... канд. юр. н. (доктора філософії) за спец. 12.00.06 «Конституційне право; муніципальне право». Рукопис. Ужгородський національний університет. Ужгород. 2017. С. 82.
27. Янг Л. Регуляція політичного фінансування у ліберально-демократичних суспільствах: монографія. Київ. 2002. 96 с.
28. Williams R. Aspects of Party Finance and Political Corruption. In *Party Finance and Political Corruption*. 2000. London: Macmillan, 214 p.
29. Williams R. Aspects of Party Finance and Political Corruption. In *Party Finance and Political Corruption*. 2000. London: Macmillan, 214 p.
30. Янішевський С. О. Державне фінансування статутної діяльності політичних партій: досвід ЄС і напрями удосконалення вітчизняного законодавства. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2900/> (Дата звернення: 05.01.2019).
31. Керівні принципи та доповідь щодо фінансування політичних партій» (Венеціанська Комісія (09-10).03.2001 (CDL-INF(2001)008)).
32. Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи від 22 травня 2001 р., № 1516. Фінансування політичних партій. URL: <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article?jsessionid=DCB18A> (дата звернення: 05.01.2019).
33. Рекомендація ПАРЕ «Фінансування політичних партій» від 22.05.2001 № 1516(2001).
34. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 08.04.2003 Rec 2003(4) «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній».
35. Джуган В.В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз: дис. ... канд. юр. н. (доктора філософії) за спец. 12.00.06 «Конституційне право; муніципальне право». Рукопис. Ужгородський національний університет. Ужгород. 2017. С. 82.
36. Strom K. A. Behavioral theory of competitive political parties. *American journal of political science*. Oxford, 1990. Vol. 34. N 2.

37. Schlesinger Joseph A. On the Theory of Party Organization. *The Journal of Politics*. 1984 46:2, 369–400 p.
38. Naßmacher, Karl-Heinz. The Funding of Party Competition Baden-Baden (Nomos Verlag), 2009.
39. Financing of political parties: Recommendation 1516 (2001): [adopted by Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 22 May 2001]. URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en> (дата звернення: 06.01.2019).
40. Biezen I. van. Campaign and party finance. URL: <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Chapter%205%20Van%20Biezen%20Campaign%20and%20party%20finance.pdf> (дата звернення: 05.01.2019).
41. «Моніторинг'2018: основні тенденції змін громадської думки». Соціологічне опитування Інституту соціології НАН України та Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!». URL: <https://dif.org.ua/article/monitoring2018-osnovni-tendentsii-zmin-gromadskoi-dumki> (дата звернення: 06.01.2018).
42. Tsatsos D., Bleckmann A., Bothe M. Die Finanzierung politischer Parteien: ein rechtsvergleichender Überblick. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 1965. № 25. P. 524–550.
43. Kopecký P. Political parties and the state in post-communist Europe: The nature of symbiosis. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 2006. № 22. P. 251–273. P. 262.
44. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.01.2019).
45. Про політичні партії в Україні: Закон України від 2001 р. № 2365-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 23, ст.118). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (Дата звернення: 05.01.2019).
46. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 25 березня 2004 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1665-15/ed20060318/page> (дата звернення: 05.01.2019).

Кустова С. М. Государственное финансирование политических партий как механизм стимулирования развития партийной системы

В статье утверждается, что государственное финансирование политических партий является одним из эффективных инструментов борьбы с политической коррупцией и обеспечения партий необходимыми ресурсами для уставной деятельности и их развития. Автор убежден, что опыт развитых демократий должен учитываться в Украине с целью решения существующих проблем и предотвращения их в будущем, что усилит партийную конкуренцию, внутрипартийную демократию и обеспечит надлежащую реализацию функций политических партий как связующего звена между гражданским обществом и государством.

Ключевые слова: финансирование политических партий, государственное регулирование, государственное управление, финансовая отчетность, понятие государственного финансирования партий.

Kustova S. M. State funding of political parties as a mechanism for stimulating the development of the party system

The article argued that state financing of political parties is one of the effective tools in the fight against political corruption and provision of parties with the necessary resources for statutory activities and their development.

The author is convinced that the experience of developed democracies should be taken into account in Ukraine with the aim of solving existing problems and preventing them in the future, which will strengthen party competition, internal party democracy, and ensure the proper realization of the function of political parties as a connecting link between civil society and the state.

Key words: financing of political parties, state regulation, state administration, financial reporting, concept of state financing of parties.

В. Г. Пугач

доцент кафедри політології, соціології та соціальної роботи
Міжрегіональної академії управління персоналом

ЯК ПРИВАТИЗУВАТИ ДЕРЖАВУ? (ОГЛЯД СТРАТЕГІЙ)

Проблема приватизації держави, якій присвячена стаття, є одним із принципових елементів процесу конструювання знань про кризу національної держави, адекватної оцінки перспектив державного адміністрування. Торкаючись основ самої парадигми держави, приватизація державних завдань є проявом деструктивного для політико-адміністративного управління й функціонування інституціональної системи держави в цілому. У своїй спробі осмислити процес приватизації держави автор статті посилається на концептуальний доробок знаного німецького дослідника У. Бека, зокрема на сформульовані ним стратегії приватизації держави, за допомогою яких здійснюється «атака світової економіки на світ держав». Стратегії приватизації держави амбіційні, вони націлені на «узурпацію» державних завдань та функцій, що уможливить незалежність світової економіки від держави й сприятиме поступовому впровадженню «диктатури світової приватної держави».

Ключові слова: глобальні економічні актори, держава, приватизація держави, стратегії приватизації держави, узурпація державних функцій.

Постановка проблеми. Скорочення повноважень держави, перерозподіл традиційних державних функцій на користь наднаціональних організацій, помітне обмеження суверенітету національно-державних установ – питання, які перебувають в епіцентрі теоретичної рефлексії багатьох сучасних дослідників. Учасники науково-теоретичних диспутів висувають різні припущення щодо майбутнього інституту держави, пропонують моделі, які описують сучасні трансформації системи державної влади та управління, аналізують процеси і явища, котрі негативно впливають на стан держави, її політико-управлінську систему. До таких «деструкцій» належить процес приватизації держави, який, на жаль, не отримав належної артикуляції у наукових дослідженнях. Проте згадуваний процес «кидає виклик» звичним теоретичним уявленням та установкам про державу, суттєво обмежує, якщо не позбавляє, її здатність функціонувати в межах суспільно значимих цілей, загального блага.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання приватизації держави є складником більш загальної проблеми – ерозії національної держави, в межах якої аналізуються причини та наслідки кризових явищ, зокрема виникнення нових форм (моделей) держави. Так, австралійський дослідник та футуролог К. Сутер запропонував такі чотири альтернативні сценарії майбутнього національно-державної системи, як «стійка держава» («steady

state»), «світова держава» («world state»), «країна-корпорація» («earth inc») та «дика держава» («wild state») [1]. Транснаціональна держава (як альтернатива національній) постає у наукових доробках німецького дослідника У. Бека [2], американського соціолога У. Робінсона [3]. Про «експропріацію» держави говорить відомий британський соціальний філософ З. Бауман. Для нього є очевидним, що традиційні держави не виконують більшість функцій, які колись становили головний сенс існування центральної бюрократії [4].

Занепад національної держави є предметом дослідження іспанського професора Г. Я. Берець'ярту [5], новозеландського науковця Ф. Ховісона, американських учених Ш. Бісвоз [6], Л.К. Бекер [7], А. Рошвальда [8] та багатьох інших дослідників. До обговорення цієї проблеми долучилися й українські науковці. Так, про зміну традиційної ролі держави, її «мутацію» у багаторівневу світову архітектуру говорить В. Співак, підкреслюючи, що «глобалізація не скасовує національну державу, а трансформує її роль і функції» [9]. Особливості трансформації інституту національної держави в умовах глобалізації є предметом наукових пошуків української дослідниці І. Алексеєнко. Примітно, що ця проблема активно обговорюється не лише в академічних колах, зокрема *The Guardian* опублікувала статтю «Загибель національної держави» («*The demise of the nation state*»), автором якої є британський письменник Р. Дасгупта,

котрий «найважливішою подією нашої ери» вважає «згасання національної держави: її нездатність протистояти силам 21-го століття та її катастрофічна втрата впливу на життя людей». Дасгупта стверджує, що національна політична влада перебуває в занепаді, а оскільки ми не знаємо іншого, то це скидається на «кінець світу» [10].

Мета статті. Недостатній стан вивчення теми приватизації держави зумовив завдання цієї статті, яке полягає у артикуляції реферованої проблеми у науково-теоретичному дискурсі.

Виклад основного матеріалу. Процес приватизації держави пов'язується з неолібералізмом, що постає як «транснаціональна ідеологія» (Бек), котрий мало що успадкував від класичного лібералізму. Якщо останній «шукав шляхи розширення свободи особи, але робив це з оглядкою на суспільство, щоб розширення особиста свобода не шкодила соціуму», то «неолібералізм ратує за розширення економічної свободи, не озираючись на суспільну користь» [8]. Неоліберальний режим, як зауважує Бек, бореться «за світ без кордонів – не для праці, а для капіталу». Оскільки політичний (простір національних держав) та економічний простір (світових економічних акторів) уже давно не збігаються, тому звільнення «світової економіки від «економічного націоналізму» (Райх) зумовлює як позбавлення національних держав влади, так і присвоєння влади світовими економічними акторами».

Важливим моментом для досягнення процесу приватизації держави, за Беком, є з'ясування відмінностей між державною владою і транснаціональною економічною владою. «Державна влада, – зауважує німецький учений, – досягає панування і закріплює його за допомогою контролю над територією, її населенням і ресурсами. Світова економіка формує владу тим, що здобуває незалежність від місця, максимізує екстериторіальне панування, використовуючи його проти територіалізованої державної влади».

Згідно з «політологічною аксіоматикою», є чіткий розподіл завдань між державою та економікою. Лише держава володіє монополією на насилля, на забезпечення правопорядку. Крім цього, держава в особі уряду здійснює внутрішню і зовнішню політику. Глобальні економічні актори прагнуть «розщепити цей віхоть державних задач і приватизувати державні завдання у масштабах світової економіки» [2, с. 193–197].

У своєму прагненні відсторонення держави від виконання своїх обов'язків глобальні економічні актори спираються на «стратегії приватизації держави». В останніх Бек убачає «не лише політику, яка в національних рамках ліквідує торговельні бар'єри та інвестиційні перешкоди, але, мабуть, уперше історично наданий і використаний концернами та союзами шанс побудови легальних регуляторних структур, що впорядковують великі регіональні ринки і, можливо, також поширюватимуться на світовий ринок і зможуть там закріпитися» [2, с. 201–202]. Стратегії приватизації держави амбіційні, вони зводяться до «узурпації» державних завдань та функцій, що сприятиме забезпеченню світової економіці незалежності від держави та поступового впровадження «диктатури світової приватної держави». Стратегії приватизації держави Бек називає стратегіями автаркії: стратегії узурпації, інновації, глокалізації, влади виходу й економічного суверенітету, за допомогою яких здійснюється «атака світової економіки на світ держав».

Змістовною домінантою стратегій узурпації є «присвоєння транснаціонального простору». Економічні актори не мають потреби у фіксації своєї «територіальної» або «національної» приналежності, підприємницькі прагнення спрямовані на послаблення зв'язків та зобов'язань щодо країни походження, на уникнення національних вимог. При цьому вони «воляють про національний інтерес, коли йдеться про сприяння концернам, що вже давно діють у транснаціональному просторі». Для ілюстрації того, як державні кошти, витрачені на промисловість, сприяли виходу цілих галузей із національної економіки, Бек наводить концерн «Сіменс». «Численні мільярди, – підкреслює вчений, – отримані «Сіменс» за останні п'ять десятиліть від німецької держави – насамперед на розвиток атомної промисловості, – підштовхнули емансипацію фірми від Німеччини» [2, с. 184–185]. У цьому контексті нагадаємо думку фінського філософа Г. Г. фон Райта, котрий вважає, що «сили, які підточують» національну державу, мають транснаціональний характер [4, с. 48].

Зміст стратегій інновації полягає у контролі за «інноваційною силою» – наукою і технікою, тобто «технологічною перевагою». У цьому роль держави також зведена до мінімуму. «Поєднання глобалізації капіталу з глобалізацією науки і технологій», на думку Бека, умож-

ливило «стрибкоподібне збільшення опцій світової економіки порівняно з опціями світу держав» [2, с. 187]. Зважаючи на те, що розвиток технологій приховує небезпеку релятивізації гуманістичних цінностей, зокрема нанотехнології, є «настільки небезпечними, що нам слід було б взагалі залишити їх у спокої», – цитує Бек одного з провідних учених у комп'ютерній галузі Б. Джоя – принциповим є питання про те, «хто легітимізує рішення про технологічний розвиток і хто легітимізує його наслідки?» [2, с. 189]. Відповідь на це питання також не на користь держави: доводиться визнати, що останні «постійно втрачають владу легітимації саме через вихід світових економічних акторів» [2, с. 189]. Ідеться про те, що корпорації, не бажаючи дотримуватися національно-державних зобов'язань та вимог, переходять до держав, де такі норми відсутні.

Стратегії глокальності Бек описує у категоріях «незалежність від державного контролю», «світове капіталістичне планове господарство», «ядерні компетенції». Стверджується, що глобальні економічні актори, розвиваючи по всьому світу розгалужену мережу, дістаються «капілярів місцевого виробництва». Вони ухвалюють рішення, чинні в економічному просторі, диктують «що добре і погано, правильно і неправильно – вони утворюють «світове капіталістичне планове господарство» [2, с. 191]. Ця стратегія спрямована на те, щоб зменшити залежність підприємств від пропозицій національних держав, але при цьому не перетворити їх на «малорухомих велетнів». Глокалізація уможливорює «одночасне виконання багатьох завдань: концерн може діяти в усьому світі, розширюючи свою владу над національними державами, але здешевлювати продукцію, вичерпно використовуючи всі можливості транснаціональної раціоналізації, підвищуючи глобальну рентабельність» [2, с. 192].

Міркування щодо стратегій влади виходу протікають у такому напрямі: «якщо влада держав зростає із завоюванням чужих територій, то влада світових економічних акторів посилюється точнісінько навпаки – завдяки тому, що вони мають змогу залишити національну територію» [2, с. 182]. За сучасних умов, коли «революціонізується саме поняття простору», а контроль над територією втрачає важливість, поступаючись доступу до мереж та контролю за ними, те, що становило силу держави перетворюється на її слабкість. «Влада держав руйнується не вла-

дою держав, тобто воєнною загрозою і завоюванням, а детериторіально, екстериторіально завдяки «невагомості» транснаціональної торгівлі та дій у цифровому просторі» [2, с. 195]. Держави дедалі більше стають залежними від світової економіки, яка за допомогою своїх інвестицій здатна «створювати або руйнувати життєві артерії національної політики і суспільства – робочі місця та податки» [2, с. 194]. Схожу думку висловлює відомий американський економіст Д. Стігліц: «Корпорації, досягши успіху в намаганнях змусити держави визначити правила глобалізації так, щоб це зміцнило переговорну силу супроти робітників, можуть потім узятися за політичні важелі й вимагати нижчого оподаткування. Вони погрожують країні: якщо ви не знизите наших податків, ми підемо туди, де з нас стягуватимуть менші податки» [12, с. 137]. До того ж Стігліц стверджує, що найважливіші інновації у бізнесі протягом останніх 30 років зосереджувалися не на підвищенні ефективності економіки, а на тому, «як краще забезпечити монопольну владу або як краще обійти державну регуляцію, спрямовану на узгодження суспільних прибутків і приватних винагород» [12, с. 103]. Показовою в цьому контексті є заява, «зроблена мимохідь, майже недбало, як говорять про очевидні речі й банальні істини» президентом (1993–1999) *Deutsche Bundesbank* Г. Тітмайером: «Головне сьогодні створити умови, які навіюють упевненість інвесторам... Щоб надати інвесторам упевненості, спонукати їх вкладати капітали, необхідними є суворіший контроль над громадськими видатками, зниження рівня оподаткування, реформування системи соціального захисту населення й «усунення нееластичності ринку праці» [4, с. 83].

Суть стратегій економічного суверенітету зводиться до того, що світові економічні актори «відкривають для себе та реалізують право встановлювати право і реалізують обов'язкові для всіх рішення у транснаціональному просторі (від картельних рішень про фінансовий контроль до захисту атмосфери) [2, с. 182]. Бек підкреслює, що економічні актори діють за принципом *jus prima jus* (лат. право першого права). Зважаючи на те, що встановлення правових норм є функцією держави, тому така діяльність економічних акторів перетворює їх на приватні транснаціональні «квазідержави» без демократичної та політичної легітимності. Однак як форма легітимації ними використовується «авторитаризм ефективності», який

«небезпечно споріднений» з ефективністю авторитарних режимів, котрі «черпають свою легітимність з економічного зростання за одночасного придушення основних демократичних прав» [2, с. 198]. Форму організації приватної правотворчої влади, яка перебуває над суверенними державами, німецький дослідник називає «наднаціональне governance», що постає як «своєрідне політичне об'єднання». При цьому інститути позадержавного права функціонують одночасно в рамках національно-державного управління й судочинства та між ними, а також «ухвалюють рішення, обов'язкові у національних рамках» [2, с. 198].

Бек визнає, що нині є проблеми, які вимагають глобального врегулювання. Однак він також переконаний у неспроможності здійснювати таке регулювання «колишніх, пов'язаних із територією форм організації та легітиматії національно-державної політики». Отож, «у цей вакуум проникають різні недержавні актори... Це, з одного боку, неурядові організації, а з іншого – актори світової економіки та їхнє лобі. Під гаслом «самоврядування» у сірій зоні між політикою та економікою будуються потьомкінські політичні села: на поверхні відповідальними часто лишаються уряди, тоді як, фактично, вже на основі переваги у вигляді компетенції та інформації рішення готує та задає технократія концернів і у такий спосіб просуває політику приватизації держави» [2, с. 202].

Процес приватизації держави за умови домінування неоліберального дискурсу буде лише набирати обертів, що може призвести до катастрофічних наслідків. Симптоматичними є вже наявні проблеми, пов'язані з приватизацією держави. Так, показовою є ситуація, що склалася у сфері надання залізничних послуг у Великобританії. Як відомо, залізничний оператор *British Rail (BR)* (до 1965 р. *British Railways*) протягом 1994–1997 рр. був приватизований. Як зауважує британський професор, голова Управління залізничного та автомобільного транспорту (*Office of Rail and Road*) С. Глейстер, «проблема, яку намагався вирішити уряд на початку 1990-х років, була звичною для національних залізниць – як зменшити тиск на національного платника податків без скорочення залізничних послуг» [13, с. 8]. До того ж для Дж. Мейджора ідея приватизації британської залізниці мала величезну емоційну привабливість. У його «ностальгічній уяві про Англію, де старенькі пані їздили на роверах до церкви крізь ранковий туман, де завжди був дим паро-

возу. Цей міфічний потяг був тим, чим не був *BR* – він завжди рухався за графіком, його вагони виблискували, а його завжди чемний персонал був у кремове-золотій лівреї. І це було приватною власністю» [14]. Однак розмови про «вищу раціональність» приватизованих підприємств, як зауважує Бек, можуть викликати лише «гірку усмішку». Адже ті, хто користується послугами британської залізниці, змушені «продиратися крізь нездоланні для іноземця хащі розкладів: окремі залізничні відстані обслуговуються різними приватними компаніями і проблема координації досі не розв'язана. До того ж пасажирам доводиться миритися також із хронічними запізненнями поїздів, а відміни стали буденним явищем. Ремонтним роботам не видно кінця, причому на них постійно посиляються у виправдання, як і на погану погоду... Та найгіршою є це статистика аварій [2, с. 240–241]. Більшість британських експертів вважають, що проблеми приватизованої залізниці криються у надмірній державній регуляції галузі, у втручанні уряду, дії якого стали фатальними для конкурентних процесів. «Британський досвід свідчить, як зауважує Глейстер, що конкурентні механізми можуть бути створені для успішної роботи національної залізниці, але лише якщо вони спочатку правильно налаштовані і далі не корегуються політичним процесом – вимога важко виконувана на практиці» [13, с. 1]. Натомість критично налаштований Бек переконує, що приватизація не замінює «суспільне марнотратство та невміння хазяйнувати на приватно-економічну ефективність». Відбувається лише заміна суспільного управління, яке піддається демократичному контролю, на «непідзвітну і непрозору ззовні приватну бюрократію». Суспільна монополія змінюється приватною, остання «однак знову ж таки сприяє безгосподарності й зростанню витрат» [2, с. 241]. Так, німецький дослідник наголошує на необхідності оновлення поняття економічної раціональності, або економічної ефективності, смисловий акцент яких повинен зсуватися у бік стандартів прозорості, соціальної справедливості, суспільної осудності. На прозорості ринку наполягає й Стігліц, який вважає, що всі зусилля концернів сфокусовані не на збільшенні суспільного добробуту і не на тому, щоб ринки були більш конкурентними. Мета – «зробити так, щоб ринки працювали на них, забезпечували більший прибуток. Але наслідком часто є менш ефективна економіка з притаманною їй великою нерівні-

стю» [12, с. 103]. Брак прозорості, як стверджує Стігліц, призводить до збільшення прибутків економічних акторів та до зниження економічної ефективності. Американський дослідник підкреслює, що ринки, які такі не здатні забезпечити ефективні та бажані результати, «тому роль держави якраз і полягає у виправленні цієї неспроможності ринку, тобто у створенні політики (податків і регуляції), яка узгоджує приватні винагороди і суспільні здобутки» [12, с. 101].

Висновки і пропозиції. Очевидно, що управлінська роль сучасної держави зазнає змін, трансформується. Нові потреби і проблеми, продуковані процесами глобалізації й транснаціоналізації, держава не завжди здатна задовольнити і вирішити належним чином. Отож, передача окремих державних функцій постає як об'єктивний процес в еволюції інституту держави. Цей процес має бути зумовлений не «економічною доцільністю», «економічною раціональністю», а керований гуманітарними міркуваннями, суспільним добробутом. На тлі змагання за право змінити державу як «управлінської сили суспільства» вкрай загострюється питання активізації управлінської здатності держави. Пошук у цьому напрямі має як теоретичну, так практичну цінність.

Список використаної літератури:

1. Suter K. The Future of the Nation-State in an Era of Globalization. URL: <http://www.global-directions.com/Articles/Business/GlobalizationScenarios.pdf>
2. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія / пер. з нім. О. Юдина. Київ: Ніка-Центр, 2015. 404 с.
3. Robinson W. I. Beyond the Theory of Imperialism: Global Capitalism and the Transnational State. *Societies Without Borders*. 2007. Vol. 2, No. 1. P. 5–26. URL: <https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1167&context=swb>
4. Бауман З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства / Пер. з англ. І. Андрущенко; за наук. ред. М. Вінницького. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. 109 с.
5. Bereciartu G. J. Decline of the nation state / translated by William A. Douglass. Reno: University of Nevada Press, 1994. 230 p.
6. Biswas S. W(h)ither the Nation-state? National and State Identity in the Face of Fragmentation and Globalisation. *Global Society*. 2002. Vol. 16, No. 2. P. 175–198.
7. Backer L.C. Economic Globalization Ascendant and the Crisis of the State: Four Perspectives on the Emerging Ideology of the State in the New Global Order. *Berkeley La Raza Law Journal*. 2006. Vol. 17, No. 1. P. 141–168.
8. Roshwald A. The Global Crisis of the Nation-State. *Current History*. 2015. Vol. 114, No. 768. P. 3–8.
9. Співак В.М. Суверенна держава у процесі глобалізації. *Порівняльно-правові дослідження*. 2009. № 2. С. 163–173.
10. Dasgupta R. The demise of the nation state. *The Guardian*. 2018. Apr. 5. URL: <https://www.theguardian.com/news/2018/apr/05/demise-of-the-nation-state-rana-dasgupta>
11. Ильин А. Неoliberalизм: опасные последствия. *Свободная мысль*. 2018. № 3. URL: <http://svom.info/entry/829-neoliberalizm-opasnye-posledstviya/>
12. Стігліц Д. Ціна нерівності: Як теперішнє поділене суспільство загрожує нашому майбутньому / пер. з англ. П. Таращука. Київ: Темпора, 2017. 584 с.
13. Glaister S. British Rail privatisation: Competition destroyed by politics : CRI occasional paper 23. Bath: University of Bath, 2004. 58 p.
14. Thomson R., Macintyre D. The story of a bad idea: Privatisation of BR could soon bring higher fares and higher state subsidies and reduced services. So whose idea was it, who still supports it, and how on earth did it get this far? *The Independent*. 1993. Aug. 29. URL: <https://www.independent.co.uk/news/uk/the-story-of-a-bad-idea-privatisation-of-br-could-soon-bring-higher-fares-and-higher-state-subsidies-1464062.html>

Пугач В. Г. Как приватизировать государство? (Обзор стратегий)

Проблема приватизации государства, которой посвящена настоящая статья, является одним из принципиальных элементов процесса конструирования знаний о кризисе национального государства, адекватной оценки перспектив государственного администрирования. Затрагивая базовые основы самой парадигмы государства, приватизация государственных задач есть проявлением деструктивного для политико-административного управления и функционирования институциональной системы государства в целом. В своей попытке осмыслить процесс приватизации государства автор статьи обращается к концептуальным наработкам известного немецкого исследователя У. Бека, в частности сформулированным им стратегиям приватизации государства, при помощи которых и реализуется «атака мировой экономики на мир государств». Стратегии приватизации

государства амбициозны: они нацелены на «узурпацию» государственных задач и функций, что сделает возможным независимость мировой экономики от государства и будет способствовать постепенному внедрению «диктатуры мирового частного государства».

Ключевые слова: глобальные экономические факторы, государство, приватизация государства, стратегии приватизации государства, узурпация государственных функций.

Puhach V. H. The ways to privatize the State (Review of Strategies)

The problem of privatization of the state, which this article is devoted to, is one of the key elements of the process of constructing knowledge about the crisis of the national state, an adequate assessment of the prospects of public administration. Touching upon the foundations of the paradigm of the state, privatization of state tasks is a manifestation of destructive trends for the political and administrative management and functioning of the institutional system of the state as a whole. Trying to understand the process of privatization of the state, the author refers to the conceptual work of a well-known German scholar U. Beck, in particular to formulated by him strategy of privatization of the state, through which "the attack of the world economy on the world of states" is carried out. The state privatization strategies are ambitious, they are aimed at "usurping" state tasks and functions, which, in turn, will enable the independence of the world economy from the state and promote the gradual introduction of the "dictatorship of a world private state".

Key words: global economics actors, state, state privatization, privatization strategy, usurpation of state functions.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.851

М. А. Ажажа

кандидат наук з державного управління, доцент,
заступник завідувача
кафедри менеджменту організацій та управління проектами
Запорізької державної інженерної академії

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА МОДЕРНІЗАЦІЇ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ У НАПРЯМКУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Розглянуто проблематику щодо реформування системи вищої освіти у напрямку євроінтеграції. Зазначено вчених, що займалися дослідженням євроінтеграційного процесу та його впливу на формування системи вищої освіти в Україні. Сформовано мету дослідження модернізації вітчизняної вищої освіти у напрямку євроінтеграції. Підкреслено значні структурні деформації у процесі підготовки та перепідготовки висококваліфікованих фахівців. Досліджено проведення державної політики модернізації вітчизняної вищої освіти у напрямку євроінтеграції. Приділено увагу історичним подіям прийняття України в освітнє європейське середовище. Під час дослідження запропоновано механізм модернізації вітчизняної системи вищої освіти у напрямку євроінтеграції. На основі вищевикладеного дослідження сформовано висновок щодо адаптації освітнього середовища України до європейського.

Ключові слова: євроінтеграційні процеси, освітнє середовище, модернізація вітчизняної освіти, стандарти освіти.

Постановка проблеми. Євроінтеграційні процеси в Україні набувають великого значення у реформуванні системи вищої освіти, за допомогою чого можна тісно співпрацювати з провідними європейськими державами, а також створювати нові можливості освітнього процесу для майбутніх поколінь, що будуть брати участь у ньому. Для освітнього середовища України євроінтеграційні процеси – це суспільний вибір перспектив щодо розвитку та використання досвіду провідних країн Європи. Базисом інтеграційного процесу є впровадження європейських норм і стандартів в освіті і науці, а також самоідентифікація нації як частини Європейського розвиненого освітнього середовища та посилення його ролі в інтелектуально-освітньому середовищі України. Тому модернізація вітчизняної освіти у напрямку євроінтеграції є важливим кроком у становленні європейських цінностей в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням євроінтеграційного процесу та його впливу на систему вищої освіти в Україні

займалися В. Кремень, В. Луговий, А. Сбруева, визначаючи сучасні тенденції розвитку. Вагомим внеском у дослідження процесу євроінтеграції освітнього середовища можна вважати праці В. Андрущенка, М. Згуровського, В. Журавського, Ф. Ващука, С. Ніколаєнка та ін. Дослідженню системи вищої освіти приділяли увагу у своїх роботах В. Кремень, В. Огаренко, Н. Сидорчук, Є. Сірий, О. Поступна, Л. Овсянкіна, Ю. Гришук, В. Рябченко, О. Чвирова, Н. Воєвутко, В. Шинкарук. Високо оцінюючи здобутки, слід зазначити, що вони висвітлили державну освітню політику, розкриваючи найважливіші проблеми освітньої галузі та визначаючи основні напрями вектора розвитку освітнього середовища, не досліджуючи процесу її модернізації у напрямку євроінтеграції, що наразі залишається актуальним питанням та потребує подальшого дослідження.

Мета статті – розробити механізм модернізації вітчизняної системи вищої освіти у напрямку євроінтеграції, враховуючи процес дослідження освітнього середовища в Україні та вплив інтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Трансформація освітнього середовища в Україні має спиратися на розвиток науки, освіти та бізнесу в єдиному взаємопов'язаному комплексі. Убираючи досвід провідних країн Європи, Україна має сформувати свій напрямок розвитку вітчизняної системи освіти на шляху до євроінтеграції. Основними ступенями освіти, що потребують подальшої модернізації, є спеціальна, технічна, вища та післядипломна освіта. Варто підкреслити, що значні структурні деформації у процесі підготовки та перепідготовки висококваліфікованих фахівців, де основним рушійним інструментом є стратегічне планування розвитку освітнього середовища країни, мають узяти досвід та цінності освітнього середовища провідних країн Європи.

Одним із важливих кроків має стати переосмислення державного замовлення щодо витрачання коштів на незатребуваних суспільством фахівців, визначивши основний дефіцит кадрів за окремими спеціальностями та кваліфікаціями. До таких кадрів варто віднести таких, як інженери-механіки, інженери-приладобудівники, енергетики, хіміки-технологи, фахівці в галузі інформаційних технологій та електроніки, що мають значний запит у суспільстві. Однією з умов зниження дефіциту кадрів є наявність оптимальної кількості навчальних закладів певної професійної спрямованості, що є актуальним для вивчення та запозичення європейського досвіду. Змінюючи систему вищої освіти до потреб ринку, слід врахувати такі чинники, як визначення рівнів освіти та кваліфікаційного складника, співпраці з роботодавцями для визначення переліку кваліфікацій та посад для випускників. Варто підкреслити, що виник значний розрив, зокрема зниження якості підготовки кадрів за рахунок звуження виробничої практики та погіршення кваліфікаційних навичок майбутніх фахівців [1].

Значну роль у модернізації системи вітчизняної вищої освіти у напрямку євроінтеграції відіграє порядок реалізації державної політики, яка полягає у:

- здійсненні правового регулювання, зокрема сприяння проведенню таких заходів;
- підвищенні економічної ефективності державних інвестицій у вищу освіту шляхом прив'язки фінансування до результативності з елементом конкуренції;
- збільшенні інвестицій у вищу освіту шляхом диверсифікації джерел фінансуван-

ня та полегшенні доступу до альтернативних ресурсів, зокрема приватного фінансування, грантів, міжнародних грантів;

- інвестуванні в професійне управління;
- виробленні системи фінансування та управління більш гнучкою, щоб підвищити автономію вищих навчальних закладів і дозволити їм розвивати власні стратегічні напрями;
- визначенні цілей, завдань, функцій, методів управління та організаційної структури щодо реалізації реформ в освітньому середовищі України в напрямку євроінтеграції;
- ресурсному забезпеченні реформ, контролі за фінансовим, інвестиційним та інноваційним складниками шляхом складання стратегічних планів розвитку закладів освіти;
- проведенні аналізу діяльності закладів вищої освіти шляхом використання інформаційних технологій у державному управлінні системи вищої освіти [2].

Трансформація вітчизняної освіти буде охоплювати такі критерії, як сумісність, якість, формування довіри, мобільність, порівняння кваліфікацій, рівнів освіти та привабливість, інтегруючись до європейського освітнього середовища. Основні положення щодо відповідності до європейської освіти було приділено увагу на конференції міністрів вищої освіти Європи «Утворення європейського простору вищої освіти» (2004 р.), тому варто зауважити, що вітчизняна освіта є важливим показником розвитку країни [6, с. 163]. Першочерговим завданням для вітчизняної системи вищої освіти є розвиток кадрового потенціалу та матеріально-технічного забезпечення вищих навчальних закладів та мотивація до активізації науково-дослідницької та науково-технічної діяльності [7, с. 131]. Наступним кроком має бути визначення методології підготовки та створення відповідного науково-методичного забезпечення навчально-виховного процесу, що буде спиратися на сучасні технології [1, с. 98–104].

Складниками освітнього середовища мають стати розробки нових підходів до організації навчання населення країни різними видами навчальних закладів, розробка нового програмного забезпечення для проведення навчальних занять, підготовки навчальних матеріалів на електронних носіях [9]. До основних шляхів вирішення проблем вітчизняної системи вищої освіти варто віднести вихід країни з довготривалої економічної кризи, що пожвавить ринок праці та ринок освітніх послуг, освіта та наука

є невід'ємними частинами освітнього середовища України, підвищення мотивації науково-педагогічних працівників до саморозвитку, оновлення та модернізація матеріально-технічної бази освітніх закладів для покращення інфраструктури та комп'ютерного програмного забезпечення освітніх закладів, демократизація вищих учбових закладів за прикладом провідних європейських держав.

Основними напрямками державної політики розвитку вітчизняної системи вищої освіти в напрямку її євроінтеграції є такі, як особистісна орієнтація системи вищої освіти на споживача освітніх послуг, дотримання загальнолюдських цінностей, створення рівних можливостей для отримання вищої освіти всім категоріям споживачів, підвищення якості освіти; оновлення її змісту та форм організації для активного запровадження інформаційно-комунікаційних технологій, упровадження освітніх інновацій, розробка нових нормативно-правових та організаційно-економічних механізмів підвищення якості вітчизняної освіти [3].

Однією з переваг європейської освіти є її орієнтація на загальнолюдські цінності, спільні підходи й напрями реформування та її модернізації, децентралізація в керівництві освітою, постійне вдосконалення та подальша інтеграція між різними рівнями освіти. Перебудова вітчизняної освіти на шляху до євроінтеграції має обрати шлях виховання особистостей, створення умов для самовдосконалення, самоосвіти, самореалізації впродовж життя.

Поступово набуває поширення щодо модернізації освіти, що в майбутньому буде проявлятися у такому:

1) поліпшення умов для інвестування промисловості в наукові дослідження та інновації, зокрема облаштування робочої сили кращими дослідницькими навичками, розробка чітких шляхів переходу від професійної та інших видів освіти до вищої освіти, а також за межами академічного середовища для дослідників;

2) підвищення якості та актуальності вищої освіти:

- навчальні програми, зокрема навчання дослідників, для реагування на поточні та майбутні потреби ринку праці через прогнози та навички, а також за рахунок залучення роботодавців та інститутів ринку праці до розробки та надання;

- використання нових технологій для більш ефективних методів дослідження та більш гнуч-

кого та персоналізованого навчання (наприклад, електронного навчання);

- поліпшення умов праці, зокрема постійний професійний розвиток та запровадження стимулів для винагородження передового досвіду для залучення та збереження високоякісного викладацького та науково-дослідного персоналу;

3) сприяння мобільності та транскордонному співробітництву:

- систематичне створення мобільності у навчальних планах;

- удосконалення визнання дипломів та кредитів або перенесення грантів;

- посилення доступу, умов праці та можливостей для прогресу для студентів, дослідників з інших країн.

4) зміцнення «трикутника знань», що пов'язує освіту, дослідження та інновації:

- державна політика для заохочення партнерства між вищими навчальними закладами та підприємствами шляхом надання стимулу для регіонального розвитку, мультидисциплінарності, міжорганізаційна співпраця та зменшення адміністративних бар'єрів для міжгалузевих партнерств;

- заклади вищої освіти мають використовувати результати досліджень та інновацій у своїх освітніх пропозиціях для стимулювання розвитку підприємницьких, творчих та інноваційних навичок.

Згідно з Національною доктриною розвитку освіти в Україні у XXI ст., підвищення освітнього рівня суспільства можливе лише за умов інтенсифікації європейських інтеграційних процесів в освітньому середовищі країни. Сама Болонська декларація була підписана у 1999 р., Україна вступила до Болонської співдружності 19 травня 2005 р. на Бергенському саміті міністрів освіти 45-ти європейських країн у Норвегії. Тому євроінтеграційні процеси є каталізатором прискорення, інтеграції та демократизації вітчизняної освіти в освітньому середовищі європейської спільноти щодо Болонської угоди. Варто підкреслити, що Болонський процес визначає систему до єдиних критеріїв і стандартів, які утверджуються в Європі, основними зусиллями якого є підвищення конкурентоспроможності європейської вищої освіти та науки [4].

На нашу думку, реформування вітчизняної освіти в напрямку євроінтеграції має спиратися на такі засади, як збереження й примножен-

ня національних освітніх традицій, реалізація змін у вітчизняній освіті має підпорядковуватись закону розподілу праці, закону змінності праці та закону конкуренції, які виявляють логіку суспільного розвитку, розгляд змін в освітньому середовищі має спиратися на тенденції розвитку європейських освітніх систем. Тому доцільно внести зміни до нормативно-правової бази щодо здійснення контролю за розвитком системи вітчизняної вищої освіти, визначити її компонентні складники на законодавчому рівні, визначити ефективність навчальних методик, забезпечити інформатизацію навчального процесу. Основні напрямки змін у вітчизняній освіті у бік євроінтеграції варто розділити на чотири

групи: вирішення внутрішніх проблем, пов'язаних із реалізацією основних функцій навчальних закладів, зростання якості надання освітніх послуг навчальних закладів, підвищення рівня та якості управління освітнім процесом у вищих навчальних закладах, покращити умови роботи навчальних закладів для збільшення фінансування, виявлення потреб суспільства на отримання певних професій, підвищення мотивації науково-педагогічних кадрів для саморозвитку та самовдосконалення [5]. Тому в процесі дослідження освітнього середовища в Україні та впливу інтеграційних процесів можна сформувати на Рис. 1 схему модернізації вітчизняної освіти у напрямку євроінтеграції.

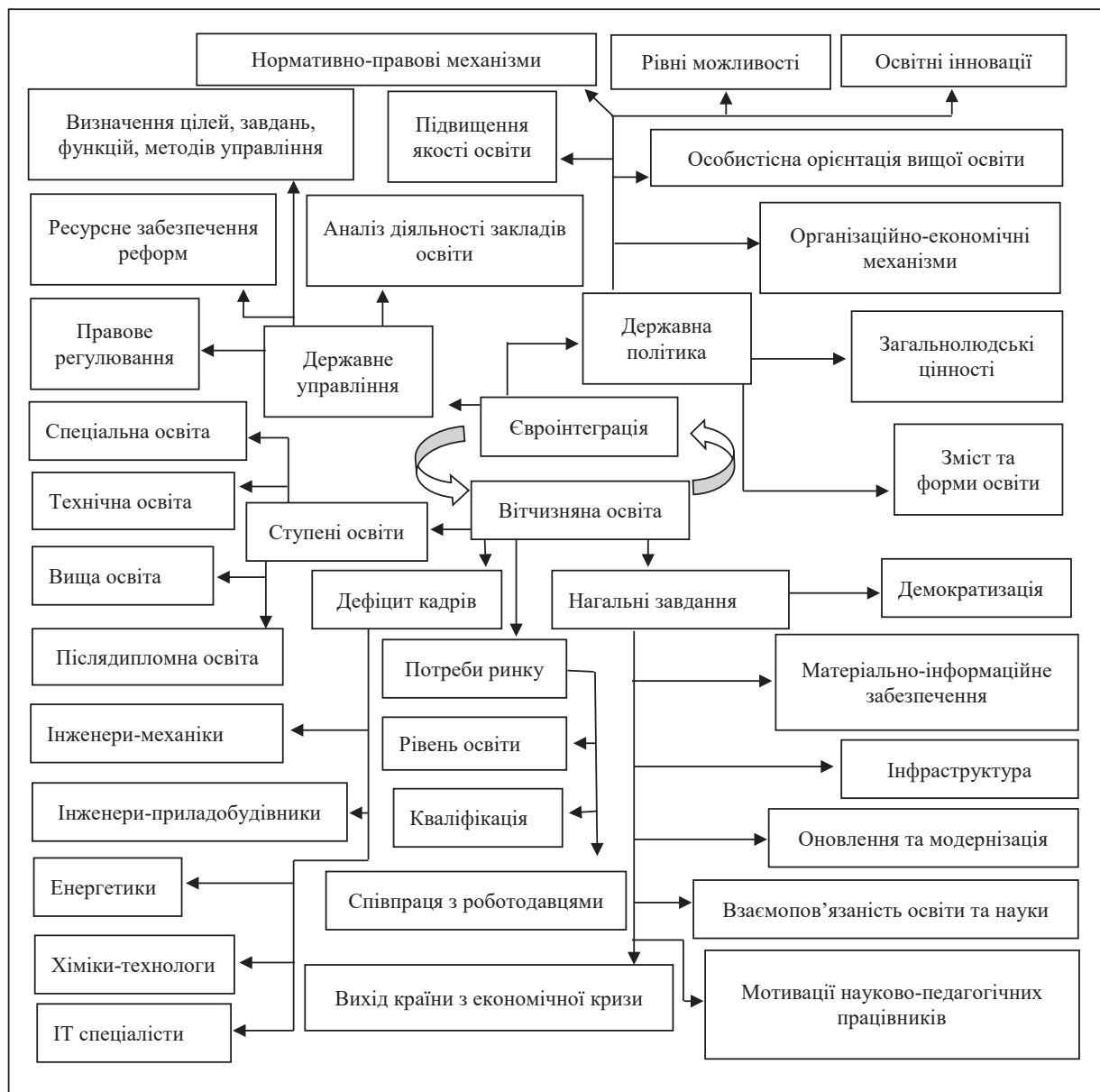


Рис. 1. Механізм модернізації вітчизняної освіти у напрямку євроінтеграції

На підставі проведеного дослідження запропоновано механізм модернізації вітчизняної освіти у напрямку її євроінтеграції (рис. 1), який визначає базисні компоненти для інтеграції освітнього середовища України до європейської спільноти за умов державної підтримки.

Схема складається з певних блоків, серед яких державне управління, державна політика, наявні ступені освіти, дефіцит кадрів, потреби ринку, нагальні завдання. Для повноцінного розуміння принципів функціонування запропонованого механізму розкриємо сутність кожного з компонентів: 1) державне управління (полягає у визначенні заходів, за допомогою яких реалізується процес євроінтеграції вітчизняної освіти); 2) державна політика (роль держави під час формування та здійснення цілей державного управління в освітньому середовищі країни на шляху до євроінтеграції); 3) наявні ступені освіти, що є ключовими за умов реалізації євроінтеграційних реформ; 4) дефіцит кадрів (виділено ключові спеціальності, що мають першочергове значення для розвитку країни); 5) потреби ринку (базис, від чого залежать зміни на шляху до європейської спільноти); 6) нагальні завдання (першочергові дії державних органів влади для розвитку вітчизняної освіти).

Варто вказати на особливості системи забезпечення якості освіти згідно з чинним Законом України «Про освіту» 2017 року, її внутрішні та зовнішні системи забезпечення якості освіти. Система забезпечення якості в закладах освіти (внутрішня система забезпечення якості освіти) може містити стратегію (політику) та процедури забезпечення якості освіти, систему та механізми забезпечення академічної доброчесності, оприлюднені критерії, правила і процедури оцінювання здобувачів освіти, оприлюднені критерії, правила і процедури оцінювання педагогічної (науково-педагогічної) діяльності педагогічних та науково-педагогічних працівників, оприлюднені критерії, правила і процедури оцінювання управлінської діяльності керівних працівників закладу освіти, забезпечення наявності необхідних ресурсів для організації освітнього процесу, зокрема для самостійної роботи здобувачів освіти, забезпечення наявності інформаційних систем для ефективного управління закладом освіти, створення в закладі освіти інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну та розумного пристосування; інші процедури та заходи, що визначаються спеціальними законами або документами закладу

освіти. Система зовнішнього забезпечення якості освіти може містити: 1) інструменти, процедури та заходи забезпечення і підвищення якості освіти; 2) визначені цим Законом і спеціальними законами органи й установи, що відповідають за забезпечення якості освіти, та спеціально уповноважені державою установи, що проводять зовнішнє незалежне оцінювання; 3) незалежні установи оцінювання та забезпечення якості освіти [8].

Державне регулювання трансформаційних процесів освітнього середовища України має передбачати контроль за реалізацією оновлення й осучаснення освітнього середовища та проведення ефективної управлінської діяльності у сфері освіти з метою наближення до світових стандартів, зокрема до стандартів провідних країн ЄС. Основними тенденціями в межах державного регулювання має стати наближення європейського освітнього простору шляхом реалізації закордонного досвіду провідних країн ЄС, уніфікація та стандартизація інноваційних підходів до освіти, реалізація можливостей самовдосконалення особистості в навчанні, підвищення ефективності освітніх інституцій, показників розвитку та функціонування [9].

Пріоритетними напрямками державного регулювання щодо забезпечення інтеграції української освіти до європейського освітнього середовища є: 1) забезпечення фінансовими ресурсами освітніх закладів розвитку, враховуючи стан матеріально-технічної та лабораторної бази, можливості відтворення потенціалу науково-педагогічних, кадрів та розвитку науки; 2) проведення аналітичних досліджень із метою визначення зростання якості освіти, одним із яких є громадський контроль; 3) розробка нормативно-правових актів, щодо визначення базових компонентів, які мають бути обов'язковими для розвитку освітнього середовища в напрямку євроінтеграційних процесів; 4) залучення закордонного досвіду фінансування державою на основі багатоканальне фінансування, визначення потенціалу джерел фінансування освіти; 5) визначення запитів сучасного ринку праці, його потреб у випускниках навчальних закладів; 6) підтримка держави щодо оновлення науково-методичного та інформаційного забезпечення освітнього процесу; 7) пільгове кредитування для залучення талановитої молоді в освітнє середовище країни; 8) налагодження зв'язків в освітньому середовищі як між усіма ланками влади, розпочинаючи від місцевої і закінчуючи

центральною владою, а також систему взаємодії між державною, громадами та бізнесом [10].

Висновки і пропозиції. На основі вищевикладеного варто підкреслити, що на шляху до євроінтеграції України трансформаційні процеси впливають на всі сфери життя країни, зокрема вітчизняної освіти. Так, для вітчизняної освіти основним є інтеграція до європейського освітнього простору, що характеризується високим рівнем підготовки, академічного та адміністративного персоналу. Розглядаючи освітнє середовище України як частину європейського, варто зрозуміти, що неминучим є тісний взаємозв'язок між вітчизняною освітою та європейською, зокрема під час реалізації нових інноваційних інструментів навчання. Тому вітчизняна освіта в цьому контексті має постійно підвищувати свій рівень, який зумовлюється суспільним запитом та інтеграцією до ЄС.

Список використаної літератури:

1. Вавренюк С.А. Вплив процесу євроінтеграції на підготовку молоді в системі вищої освіти України: Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 24. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2018/15.pdf.
2. Шевченко В.М. Особливості формування механізмів державного управління вищими навчальними закладами в умовах євроінтеграції та інноваційного розвитку України: Державне будівництво. 2010. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_47.
3. Парпан У.М. Провідні принципи розвитку сучасної вищої освіти України в контексті євроінтеграції. *Lex Portus*: юрид. наук. журн. / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред. ради), Б.А. Кормич (голов. ред.), І.В. Сафін (заст. голов. ред.), Т.В. Аверочкина (наук. ред., відп. секр.) [та ін.]; НУ «ОЮА», ГО «МА Святий Миколай». Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. № 1. С. 62–73.
4. Гриневич Л.М. Вітчизняна педагогічна теорія про розвиток освіти в Україні у контексті євроінтеграційних процесів: Педагогічний процес: теорія і практика. 2015. Вип. 1–2. С. 5–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pptp_2015_1-2_3.
5. Іванова С. Інновації в освіті та проблеми реформування системи вищої освіти в аспекті євроінтеграції України. *Вісник черкаського університету: педагогічні науки*. 2016. №1. URL: <https://ir.lib.vntu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/13366/200-202.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
6. Іванова С.В. Європейський досвід створення ефективної системи контролю та оцінки якості вищої освіти в Україні: *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: Педагогіка*. 2016. № 3. С. 148–155. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/NZTNPU_ped_2016_3_25.
7. Гаращук О.В. Основні функції вищої освіти України в контексті її модернізації та євроінтеграції: Вісник ДВНЗ «УжНУ». 2014. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/9875/1/1.pdf>.
8. Про освіту: Закон від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
9. Ажажа М.А. Державне регулювання процесу модернізації вищої освіти України в умовах глобалізації: Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 8. С. 94–99. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/19_2018/17.pdf.
10. Малишко В. Фінансування вищої освіти в Україні: проблеми та перспективи. *Молодий вчений*. 2016. № 2. С. 64–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2016_2_18.

Ажажа М. А. Государственная политика модернизации отечественной системы высшего образования в направлении евроинтеграции

Рассмотрена проблематика по реформированию системы высшего образования в направлении ее евроинтеграции. Указано ученых, занимавшихся исследованием евроинтеграционного процесса и его влияния на формирование системы высшего образования в Украине. Сформирована цель исследования модернизации отечественного образования в направлении ее евроинтеграции. Подчеркнуто значительные структурные деформации в процессе подготовки и переподготовки высококвалифицированных специалистов. Исследовано проведение государственной политики модернизации отечественного образования в направлении евроинтеграции. Уделено внимание историческим событиям принятия Украины в образовательную европейскую среду. В ходе исследования предложен механизм модернизации отечественной системы высшего образования в направлении ее евроинтеграции. На основе вышеизложенного исследования, сформирован вывод относительно адаптации образовательной среды Украины к европейскому.

Ключевые слова: евроинтеграционные процессы, образовательная среда, модернизация отечественного образования, стандарты образования.

Azhazha M. A. State policy of modernization of the domestic system of higher education in the context of European integration

The problems of reforming the system of higher education in the direction of its eurointegration are considered. The scientists involved in the study of the European integration process and its influence on the formation of a higher education system in Ukraine were noted. The purpose of the study of modernization of the national higher education in the direction of its European integration was formed. Significant structural deformations in the process of preparation and retraining of highly skilled specialists are emphasized. The state policy on the modernization of the national higher education in the direction of European integration was researched. The attention was paid to the historical events of Ukraine's accession to the educational European environment. In the course of the study the mechanism of modernization of the national system of higher education in the direction of its European integration was proposed. Based on the above-mentioned study, a conclusion was drawn regarding the adaptation of the Ukrainian educational environment to the European one.

Key words: eurointegration processes, educational environment, modernization of native education, standards of education.

В. А. Боклаг

доктор наук з державного управління, доцент,
завідувач кафедри туризму та готельно-ресторанної справи
Класичного приватного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ РЕКРЕАЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано напрями вдосконалення державного управління землями рекреаційного призначення шляхом розроблення Схем використання земель рекреаційного призначення на рівні адміністративно-територіальних одиниць та запровадження кадастру рекреаційних територій з обов'язковим проведенням інвентаризації рекреаційних об'єктів.

Ключові слова: державне управління, землі рекреаційного призначення, кадастр рекреаційних територій, туристична сфера, природні ресурси.

Постановка проблеми. Територія України характеризується різноманітними природними рекреаційними ресурсами, ефективне використання яких залежить від ухвалення управлінських рішень на державному рівні щодо використання. Вирішення питання подальшого розвитку територій із природними рекреаційними ресурсами передбачає виявлення шляхів найефективнішого використання всіх природних передумов розвитку рекреаційного господарства в різних регіонах України за умови збереження і примноження природно-ресурсного потенціалу рекреації. Плановий типовий розвиток інфраструктури територій із природним рекреаційним середовищем забезпечить раціональне використання та сприятиме розвитку багатьох галузей економіки. Наразі в нинішніх кризових умовах вирішити ці доволі важливі проблеми складно через недостатню вивченість запасів деяких родовищ природних рекреаційних ресурсів, відсутність єдиної системи обліку використання та оцінки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням методики виявлення навантаження на рекреаційні території охоронного значення присвячено праці відомих українських учених економістів В. В'юна, В. Горлачука, А. Сохничка, географів О. Бейдика, О. Любильцевевої, М. Крагили, О. Топчієва, В. Мацали, С. Стафійчук. Проблему регулювання використання та охорони рекреаційних територій у різні роки досліджували такі вітчизняні науковці: В. Андрейцев, А. Бобкова, Н. Малишева, А. Орлов, Є. Ткаченко, Т. Чебан та ін.

В умовах трансформації економіки держави управлінням рекреаційними територіями при-

свячено наукові праці таких вітчизняних учених: О. Гаркуші, М. Гродзинського, М. Давиденка, Б. Динилишина, Д. Добряка, О. Коваленка, А. Третяка, А. Сохничка. Ці дослідження стали поштовхом для більш детального дослідження системи державного управління землями рекреаційного призначення.

Мета статті – обґрунтувати напрями вдосконалення державного управління землями рекреаційного призначення шляхом розроблення Схем використання земель рекреаційного призначення на рівні адміністративно-територіальних одиниць та запровадження кадастру рекреаційних територій.

Виклад основного матеріалу. Будучи просторовою і матеріальною основою функціонування суспільства, земля забезпечує потреби людей. Ця обставина вимагає підвищеної уваги до головного надбання і багатств України, дотримання вимог екології, збереження природного середовища і ландшафтів, економічних дій під час відведення земель для розміщення будівництва. Необхідність регулювання земельних відносин особливо зростає, зважаючи на завдання нинішнього пореформеного землекористування, яке передбачає створення еколого-безпечної та економіко-ефективної системи землекористування. Серед категорій цільового використання, які передбачено земельним законодавством, можна виділити категорії з особливим режимом використання, зокрема землі природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення.

Використання земель цих категорій є досить специфічним, тому державне управління ними має низку особливостей. Крім того, є низка питань щодо використання цих земель, які ще не врегульовані законодавством або потребують уточнення. Питання управління охоронними територіями тривалий термін взагалі не порушувалося.

Державне управління рекреаційними територіями спрямоване на впорядкування суспільних відносин у сфері охорони рекреаційних територій і використання рекреаційних ресурсів, покликане забезпечити реалізацію відповідних нормативноправових актів. Однак управління у цій сфері ускладнене тим, що в системі чинного екологічного законодавства України немає єдиного спеціального нормативно-правового акта, що визначає правовий режим рекреаційних територій, відсутній законодавчо визначений понятійно-термінологічний апарат у сфері рекреації. Порядок використання природних рекреаційних ресурсів, які є вирішальним фактором в організації рекреаційної діяльності та зарахуванні території до рекреаційної, регулюється лісовим, водним, природно-заповідним законодавством, а рекреаційна діяльність доволі часто розглядається через призму таких видів діяльності, як заповідна, курортна, лікувальна. Тому вирішити проблему формування ефективної управлінської системи у сфері охорони рекреаційних територій та використання рекреаційних ресурсів можна лише з орієнтацією на об'єкт управління з урахуванням його особливостей [8].

Поняття «землі рекреаційного призначення» можна розглядати як території, природні комплекси яких через свою особливу рекреаційну значимість вилучаються повністю або частково з господарського використання за рішенням органів державної влади. Тому необхідно врахувати такі особливості земель рекреаційного призначення, як наявність загальної, основної мети, властивої кожній категорії земель рекреаційного призначення, що виражається в організації масового відпочинку населення; різноманітність завдань, покладених на різні категорії земель рекреаційного призначення, залежно від установлених для них цілей; заборона або обмеження господарської діяльності на землях рекреаційного призначення; запровадження особливого правового режиму підвидів земель рекреаційного призначення залежно від поставлених цілей і завдань.

Законодавство про рекреаційну діяльність дає підстави виокремити загальний і спеціальний правові режими земель рекреаційного призначення. Загальний правовий режим земель рекреаційного призначення – це правовий режим, загальний для всіх земель цієї категорії незалежно від того, які рекреаційні ресурси на них розташовані. Спеціальними правовими режимами земель рекреаційного призначення є правові режими окремих видів земель рекреаційного призначення зі специфічним правовим регулюванням.

Уперше про землі рекреаційного призначення згадується в Земельному кодексі України від 18 грудня 1990 року в редакції від 13 березня 1992 року, стаття 74 якого до земель рекреаційного призначення віднесла землі, призначені для організованого масового відпочинку і туризму населення, зокрема земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, кемпінгів, туристських баз, стаціонарних і наметових туристсько-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристських станцій, парків, зелених зон навколо міст та інших населених пунктів, навчально-туристських стежок, маркірованих трас, дитячих і спортивних таборів, що розташовані поза землями оздоровчого призначення [1].

Головні ознаки правового режиму земель рекреаційного призначення визначаються земельним та екологічним законодавством України. Загальні засади правового режиму використання рекреаційних зон визначаються ст. 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно з якою на землях рекреаційного призначення забороняється: господарська та інша діяльність, що негативно впливає на навколишнє природне середовище або може перешкодити використанню за цільовим призначенням, зміни природного ландшафту та проведення інших дій, що суперечать використанню цих зон за прямим призначенням [4].

Як і будь-яка інша категорія цільового використання, землі рекреаційного призначення потребують ефективного управління з боку держави, незважаючи на те, що землі цієї категорії можуть перебувати як у державній, так і в комунальній та приватній власності. Земельні ділянки державної та комунальної власності надаються у власність і користування для розміщення об'єктів рекреаційного призначення за рішенням органів виконавчої влади або органів

місцевого самоврядування в порядку, встановленому Земельним кодексом України. Тобто надання у приватну власність є можливим без зміни цільового призначення ділянки.

Жодна категорія цільового використання, зокрема рекреаційна, не зможе задовольняти умови раціонального та оптимального використання, якщо державне управління не буде ними організовано на відповідному рівні. На практиці закон організованості та належне управління проявляється через сукупність заходів, орієнтованих на створення високого рівня функціонування рекреаційної системи, які формуються у процесі управлінської діяльності, що є методологічною основою і невід'ємним елементом організації раціонального використання й охорони рекреаційних ресурсів. Можемо зазначити, що основними інструментами управління рекреаційними зонами, територіями, ділянками є землеустрій, державний земельний кадастр, державний контроль за використанням та охороною земель, моніторинг земель, економічне регулювання раціонального землекористування, стандартизація і нормування в галузі використання та охорони земель.

Процес управління землями будь-якої категорії, зокрема рекреаційного призначення, здійснюється через систему планування, правового регулювання, контролю за використанням та охороною земель. Якщо розглядати процес планування використання земель рекреаційного призначення, то, враховуючи сучасні вимоги земельного законодавства, першочергові заходи щодо подальшого використання рекреаційних територій мають бути відображені в Загальнодержавній і регіональних програмах використання й охорони земель, які наразі розробляються досить повільно або взагалі не розробляються. Зазначимо, що планування використання земель передбачено статтею 177 Земельного кодексу України, зокрема те, що загальнодержавні програми використання та охорони земель розробляються з метою забезпечення потреб населення і галузей економіки у землі та її раціонального використання й охорони. Такі програми мають розроблятися відповідно до програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку України і затверджуватися Верховною Радою України.

Із метою визначення перспективи щодо використання та охорони земель для підготовки обґрунтованих пропозицій у галузі земельних відносин, організації раціонального вико-

ристання та охорони земель, перерозподілу земель з урахуванням потреби та подальшого розвитку земель рекреаційного призначення Законом України «Про землеустрій» передбачено розробку Схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць. Отже, програми і схеми використання й охорони земель є фундаментом реалізації земельної політики та управління. Решта позицій на тлі програм і схем використання й охорони земель ідентифікуються з процесом регулювання земельних відносин.

На підставі Схем використання рекреаційних ресурсів має розроблятися проект землеустрою, який представляє сукупність нормативно-правових, економічних, технічних документів щодо обґрунтування заходів із використання та охорони земель, які передбачається здійснити протягом 5–10 і більше років [8]. Важливою умовою є необхідність детального відображення взаємозв'язку землеустрою з перспективними планами розвитку рекреаційних територій.

Державне регулювання відносин, пов'язаних із використанням земель рекреаційного призначення, здійснюється на основі низки законодавчих актів, серед яких можна визначити такі закони України: «Про туризм», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну мережу України», «Про природно-заповідний фонд», Лісовий кодекс України, Водний кодекс України, Земельний кодекс України. Зважаючи на актуальність питання щодо розвитку туристичної сфери в Україні, на нашу думку, доречним є прийняття Закону України «Про землі рекреаційного призначення», використання яких безпосередньо пов'язане з розвитком туристичної сфери. Крім того, наразі активно відбувається процес адміністративного реформування, що стосується подальшого розпорядження землями, зокрема рекреаційними територіями на рівні органів місцевого самоуправління [2].

Ураховуючи те, що Урядом України схвалено Стратегію розвитку туризму та курортів на період до 2026 року, нагальним є вирішення питання щодо розвитку рекреаційних територій, які є операційним базисом туристичної сфери. Серед напрямів реалізації Стратегії передбачено такі, як забезпечення комплексного розвитку територій, зокрема створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розбудову туристичної інфраструктури шляхом проведення моні-

торингу інвестиційних пропозицій щодо розбудови туристичної інфраструктури у регіонах, а також створення Державного кадастру природних курортних територій та Державного кадастру природних лікувальних ресурсів. Реалізація таких напрямів залежить від управлінських дій органів державної влади та місцевого самоврядування, які сьогодні не є достатньо врегульованими на рівні законодавства. На нашу думку, першочерговим є створення кадастру рекреаційних територій, оскільки він є інформаційним ресурсом, який містить інформацію про природні й штучно створені рекреаційні об'єкти, без чого неможливо ухвалити адекватні рішення щодо подальшого використання території. Із цією метою необхідним є всебічне вивчення даних про рекреаційні ресурси, ступінь облаштування територій інженерною інфраструктурою, розподілу земельних ресурсів за формами власності або користування, режимом охорони й особливістю використання.

Крім того, зважаючи на застарілість інформації, якою доволі часто користуються органи влади та місцевого самоврядування під час ухвалення рішень щодо використання територій, вважаємо за необхідне проведення інвентаризації природних рекреаційних ресурсів на території природно-заповідного фонду України, яка є корисною для комплексної оцінки об'єкта, вивчення його природного рекреаційного потенціалу, планування невиснажливого екологічного туризму.

Висновки і пропозиції. Отже, прийняття раціональних та виважених управлінських рішень можливе лише за умов створення кадастру рекреаційних ресурсів, що дозволить ухвалювати виважені рішення стосовно розвитку рекреаційних територій, проведення інвентаризації рекреаційних комплексів, природно-заповідних, історико-культурних об'єктів та інших об'єктів культурної спадщини, розробки Схеми використання рекреаційних територій на рівні адміністративно-територіальних одиниць, прийняття Закону України «Про землі рекреаційного

призначення». Уважаємо, що наслідком таких дій може стати економічний розвиток тих територій, де незначні перспективи розвитку індустрії, але при цьому вони мають природні ресурси для розвитку рекреації, що забезпечить зростання доходів населення і збереження історичного та культурного середовища. Таким чином, рекреаційно-оздоровчий комплекс України має бути одним із чинників економічного оздоровлення держави, забезпечити працевлаштування населення, покращання інфраструктури. При цьому визначальною є роль державних органів різних рівнів, які приймають рішення щодо політики розвитку туризму і рекреації, готують і приймають плани перспективного розвитку територій.

Список використаної літератури:

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
2. Земельне право України: підручник / за ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша. Київ: Істина, 2009. 600 с.
3. Марич Х.М. Органи державного управління рекреаційними територіями та їх компетенції. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34608/1/20_124-131.pdf
4. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 черв. 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
6. Про курорти: Закон України від 5 жовтня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 50. Ст. 435.
7. Про туризм: Закон України від 15 вересня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 31. Ст. 241.
8. Романенко М.М., Романенко А.В. Про інвентаризацію природних рекреаційних ресурсів територій природно-заповідного фонду. *Другі наукові читання пам'яті Сергія Таращука*. 6–7 квітня 2011. Миколаїв, 2011. С. 138–141.

Боклаг В. А. Усовершенствование государственного управления землями рекреационного назначения в Украине

В статье обоснованы направления совершенствования государственного управления землями рекреационного назначения путем разработки Схем использования земель рекреационного назначения на уровне административно-территориальных единиц и внедрение кадастра рекреационных территорий с обязательным проведением инвентаризации рекреационных объектов.

Ключевые слова: государственное управление, земли рекреационного назначения, кадастр рекреационных территорий, туристическая сфера, природные ресурсы.

Boklah V. A. Improvement of State Management of Recreational Lands in Ukraine

The article substantiates the directions for improving state management of recreational purpose lands through the development of recreational use land use schemes at the level of administrative-territorial units and the introduction of a cadastre of recreational areas, with an obligatory inventory of recreational facilities.

Key words: public administration, recreational land, cadastre of recreational areas, tourism, natural resources.

Г. Л. Бондар

кандидат політичних наук,
доцент кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку
Інституту державного управління
Чорноморського національного університету імені Петра Могили

Л. В. Воронова

магістрант кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту державного управління
Чорноморського національного університету імені Петра Могили

СУЧАСНИЙ СТАН НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ ЗА УМОВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті приділено увагу послугам, які надаються центрами надання адміністративних послуг, а також процесу децентралізації влади і передачі повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування. Із метою своєчасної реалізації реформ, якісного обслуговування громадян, швидкого реагування на виклики, пов'язані з реформування системи надання адміністративних послуг органами влади, в роботі висвітлюються саме ті процеси, які відбуваються в органах місцевого самоврядування. Наведено та обґрунтовано статистичні дані роботи Центрів надання адміністративних послуг за 2018 рік, здійснено оцінку та аналіз діяльності центрів в окремих областях України, визначено пріоритетні напрями подальшого розвитку. Висвітлено процес передавання повноважень, реалізації, впровадження нових методів у роботі.

Ключові слова: центр надання адміністративних послуг, децентралізація, адміністративні послуги, Bank-ID, мобільний ЦНАП, термінал, адміністратор.

Постановка проблеми. Українська сучасна система надання владою адміністративних послуг населенню наразі перебуває на стадії реформування і потребує подальшої оптимізації у цій сфері відповідно до стандартів розвинутих демократичних країн світу та міжнародних зобов'язань України на шляху до євроінтеграції. В умовах децентралізації делегування повноважень органам місцевого самоврядування, територіальним громадам актуальною є проблема побудови досконалої системи надання адміністративних послуг громадянам, яка б працювала максимально оперативно та якісно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Авторами статті було досліджено такі законодавчі акти, які стосуються особливостей надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування: Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI; Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6.08.2005 № 2806-IV. Проаналізовано статистичні дані щодо надання адміністративних послуг з урядового сайту, присвяченого децентралізації влади. Роз-

глянуто особливості діяльності Центрів надання адміністративних послуг, офіційних сайтів Івано-Франківська, Дніпра, Львова та Києва.

Окремі проблеми вдосконалення системи надання адміністративних послуг, дослідження позитивних та негативних чинників під час надання публічних послуг досліджували у своїх роботах Ю. Іванов, І. Бригіневич, А. Сеніна, Т. Паутова, А. Неділько, Я. Жовнірчик, І. Репін, І. Молчанова, Я. Храпунова, В. Пальчук. Проте питання оптимізації надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування досліджено неповною мірою і потребує подальшого вивчення.

Метою статті є дослідження особливостей, проблем та перспектив надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування під час процесу децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. ЦНАП створюється та діє відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги». Відповідно до ст. 12 згаданого Закону, Центр надання адміністративних послуг – це робочий орган або структурний підрозділ місцевої державної адмі-

ністрації або органу місцевого самоврядування, що зазначений у частині другій цієї статті, у якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг [1]. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів [2].

За інформацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, станом на 01.01.2019 в Україні налічується 778 ЦНАПів, зокрема утворених районними державними адміністраціями – 441; містами районного значення, сільськими, селищними радами – 134; обласними центрами та м. Київ – 69; містами обласного значення – 135. Ця мережа збільшується і вдосконалюється як сучасний майданчик для взаємодії суспільства та влади у форматі «запит – відповідь – послуга» [3]. Найбільша кількість центрів надання адміністративних послуг утворена в Дніпропетровській області, адже тут працює 57 таких центрів. Найменша кількість центрів надання адміністративних послуг утворена в Чернівецькій області – 19.

У 2018 році надано 14,0 млн. послуг через ЦНАПи, при цьому щоденно надавалось через ЦНАПи 57,0 тис. послуг. Так, динаміка збільшення надання послуг через ЦНАПи порівняно з 2017 роком становить 23%. Загалом, у 2018 році відкрито 47 нових Центрів та територіальних підрозділів. Станом на 01.01.2019, в ОТГ працюють 125 ЦНАПів. Загальна кількість працівників ЦНАП становить 5774, зокрема адміністраторів – 63%; державних реєстраторів – 10%; реєстраторів місця проживання – 3%; керівники ЦНАП – 13%; інших працівників – 11%. Кількість залучених працівників інших служб, що надають послуги у ЦНАП – 1 140, зокрема державні реєстратори – 36%; державні кадастрові реєстратори – 10%; працівники органів реєстрації місця проживання – 13%; працівники органів соціального захисту – 11%; працівники інших служб – 30%. Площа секторів очікування та обслуговування, які знаходяться у ЦНАП: більше 100 кв. м. – 18%; 70–100 кв. м. – 17%; 50–70 кв. м. – 21%; менше 50 кв. м. – 44%. Підключення ЦНАПів до реєстрів: єдиний державний реєстр юридичних осіб, ФОПів та ГО – 90,1%; державний реєстр

речових прав на нерухоме майно – 92,7%; державний земельний кадастр – 20,6%; єдиний державний демографічний реєстр – 15,8% [3].

У великих містах спеціалісти ЦНАПів надають близько 100 адміністративних послуг. Мешканцям міста Івано-Франківська доступно 240 адміністративних та дозвільно-погоджувальних послуг, які можна замовити онлайн. Додатково надаються супутні послуги (копіювання, сканування, друк, виготовлення печаток), функціонує каса банку, платіжні термінали самообслуговування та банкомат [4]. Ці послуги замовляються за технологією Bank-ID або за допомогою «Персонального кабінету мешканця». Крім того, під час першого замовлення адміністративної послуги онлайн створюється «Персональний кабінет мешканця», заявникові надається логін та пароль і подальше замовлення послуг онлайн можливе за допомогою «Персонального кабінету мешканця». Ознайомитись з інформаційними картками цих послуг можна на сайті ЦНАП або за допомогою мобільного додатку «Мобільний Івано-Франківськ».

Кількість адміністративних послуг, що пропонуються Центром надання адміністративних послуг м. Дніпра, складає 201. Із них 30% надаються виконавчими органами Дніпропетровської міської ради, 10% – структурними підрозділами Дніпропетровської обласної державної адміністрації, 60% – територіальними органами центральних органів виконавчої влади [5].

Станом на 01.09.2018, Центр надання адміністративних послуг м. Дніпра відвідало 139 125 суб'єктів звернень, із них:

- зареєстровано 60 092 адміністративних справ;
 - видано 54 996 результатів надання адміністративних послуг;
 - надано 24 037 фахових консультацій щодо порядку отримання адміністративних послуг.
- Головними характеристиками ЦНАП є:
- достатній перелік послуг, який уміщує найбільш важливі та популярні послуги серед громадян; доступ до повної інформації про всі адміністративні послуги в ЦНАП, зокрема через мережу Інтернет;
 - комфортне приміщення та некабінетна система обслуговування (зони прийому, інформування, очікування й обслуговування);
 - консультування, прийом документів і видача оформлених результатів адміністративних послуг через одну посадову особу – адміністратора;

- контроль за строками оформлення адміністративних послуг через адміністратора;
- зручні години прийому відвідувачів;
- зручності для людей з особливими потребами [5].

Наприклад, у Львові значна увага приділяється, крім облаштування приміщень ЦНАПів сучасною технікою, системі керування чергою, відеоспостереженню, безкоштовним Wi-Fi зонам, дитячим зонам особам з особливими потребами. У всіх центрах є мнемосхеми для незрячих, для людей, які пересуваються на візку, є комфортний заїзд. Також встановлена система пост-терміналів, а також є можливість одразу оплачувати платні адміністративні послуги на місці. У нових офісах забезпечено прийом та видачу заяв на отримання адміністративних послуг, які надають державні органи влади. Це є гарним прикладом для таких центрів в інших містах України.

Основні послуги, які надаються у ЦНАП м. Львова: консультаційні – безпосередній прийом громадян, відповіді на запитання, на звернення, одержані електронною поштою, телефоном; реєстраційні – реєстрація звернень у системі документообігу (заяви, скарги, пропозиції, заяви на отримання адміністративних послуг); запис на прийом до посадовців; видача результатів адміністративних послуг; реєстрація бізнесу та речових прав, реєстрація місця проживання, оформлення та видача паспорта громадянина України у вигляді ID-картки та паспорта для виїзду за кордон [6]. «Протягом 2018 року до ЦНАП м. Львова та його територіальних підрозділів звернулося понад 602 тис. мешканців, що на 33% більше, ніж у 2017 році. На підставі статистичних даних можна стверджувати, що послуги Центру надання адміністративних послуг м. Львова є затребувані мешканцями, адже зареєстровано надання 369 648 таких послуг: паспорті послуги, документи дозвільного характеру, реєстрація бізнесу та речових прав, консультації для підприємців, послуги сервісного центру МВС та інші питання», – повідомили в департаменті адміністративних послуг м. Львова [7].

У 2018 році до ЦНАП м. Києва звернулося більше 1 млн. відвідувачів. Тут працює 1 міський, 10 районних та 3 філії районних центрів надання адміністративних послуг, які надають більше 150 видів послуг мешканцям та гостям столиці [8].

Із метою запобігання корупції у деяких регіонах у приміщеннях ЦНАП встановлено камери

аудіо- та відеозапису, запроваджується електронне керування чергою, що дає можливість регулювати черги заявників для отримання адміністративної послуги та економити час.

Як убачається, триває складний адміністративний процес перетворень. Уже зараз відвідувачі можуть отримати майже будь-яку послугу в одному місці: від реєстрації місця проживання до подання документів на реєстрацію бізнесу. Планується передача й інших повноважень і функцій від органів державної влади: видача паспортів, посвідчень водія, реєстрація транспортних засобів, видача номерних знаків та багато інших.

У провідних країнах Євросоюзу, наприклад, така система надання послуг називається супермаркетом послуг, де людина може отримати будь-яку допомогу 6 днів на тиждень. Такі супермаркети послуг є майже в кожному районі міста й організація повністю відповідає потребам населення. Навіть турист, завітавши до муніципального супермаркету послуг, може отримати інформацію та довідники про місцеві пам'ятки культури й архітектури, телефони місцевих служб, розклад роботи і маршрути муніципального транспорту. Саме така побудова сервісних центрів для громадян позитивно сприяє інвестиційній привабливості міста, його відкритості до пересічного громадянина або потенційного інвестора.

Ті реформи, що відбуваються зараз в Україні, виводять державу на шлях європеїзації, євроінтеграції, схожості з провідними світовими системами надання адміністративних послуг. Наразі багато чого залежить від місцевої влади, оскільки тільки від її рішень залежить те, наскільки раціонально будуть використані передані їй ресурси та повноваження. Водночас є схожі проблеми у роботі ЦНАПів у всіх областях України, зокрема незабезпеченість приміщеннями, неуккомплектованість кадрами в окремих районах, головною проблемою є відсутність відповідного фінансування.

У межах проведення реформи з децентралізації наближення якісних послуг до людей – це ті зміни, яких чекали і які вже відчули в багатьох об'єднаних територіальних громадах. Швидкі успіхи в цьому напрямі стали можливими, зокрема завдяки державній підтримці та сприянню міжнародних партнерів.

Центри надання адміністративних послуг керуються законодавством у сфері децентралізації, адже виконують функцію прийому

та інформування громадян. На нашу думку, реформа сфери надання адміністративних послуг за умов децентралізації здатна сприяти більшості реформ, які наразі реалізуються державою. Доцільно навести в цьому контексті думку Керівника Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» О. Гарнець: «Децентралізація – це база, без якої країна далі не зможе рухатися» [9].

Як відомо, 14 березня 2017 року відбулося підписання меморандумів про співпрацю між представниками 12 об'єднаних територіальних громад та компанією SKL International щодо створення в цих громадах центрів надання адміністративних послуг. Переможцями для отримання допомоги зі створення ЦНАПів стали [10]: 1) Іршанська ОТГ (Житомирська обл.); 2) Краснопільська ОТГ (Сумська обл.); 3) Миколаївська селищна ОТГ (Сумська обл.); 4) Старосинявська ОТГ (Хмельницька обл.); 5) Чемеровецька ОТГ (Хмельницька обл.); 6) Глобинська ОТГ (Полтавська обл.); 7) Калитянська ОТГ (Київська обл.); 8) Северинівська ОТГ (Вінницька обл.); 9) Веселівська ОТГ (Запорізька обл.); 10) Мокрокалигирська ОТГ (Черкаська обл.). Фіналіст з отримання допомоги на створення віддаленого робочого місця: Білозірська ОТГ (Черкаська обл.). Фіналіст з отримання допомоги на створення мобільного робочого місця: Славути (Хмельницька обл.).

До того ж Програма «U-LEAD з Європою» разом із громадою вперше реалізувала модель організації надання адмінпослуг у форматі «мобільного офісу». Тепер працівники ЦНАП регулярно відвідуватимуть мешканців віддалених населених пунктів: протягом тижня передбачено 5 маршрутів, які покривають 20 населених пунктів. Завдяки мобільному ЦНАП більше 8 000 жителів віддалених населених пунктів Славутської громади, зокрема пенсіонери та люди з інвалідністю, отримають якісний доступ до адмінпослуг. Мобільний ЦНАП у Славути є пілотним проектом, на основі якого планується впровадження аналогів і в інших регіонах України, якщо модель покаже свою економічну доцільність. Вартість мобільного ЦНАП складає 1,6 млн грн, не менше 10% цієї суми профінансувала громада. У мобільному ЦНАП надаються найпопулярніші для жителів громади послуги, передбачено можливість становлення паспортного обладнання, працює термінал для розрахунків платіжною картою. Плата за надані послуги буде надходити до

бюджету громади. «ЦНАП на колесах» уміщує модель «виїзного адміністратора», коли адміністратори надають послуги громадянам на дому. Адміністратори, які будуть працювати в «ЦНАП на колесах», пройшли навчання з підвищення кваліфікації, спеціально розроблене для жителів громади шведсько-українськими експертами Програм [11].

Загалом, за десять місяців 2018 року доходи місцевих громад України від надходжень за адміністративні послуги склали 2 мільярди гривень. Тільки на Житомирщині цей показник на рівні 76,8 млн. грн. «Наша мета – зробити адміністративну послугу сучасним сервісом, зручним, швидким, прозорим і доступним абсолютно для всіх. Сьогодні в Україні функціонує 775 ЦНАПів. Ціль до 2020 року – додатково створити ще 190 ЦНАПів», – заявив віцепрем'єр-міністр міністр регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Г. Зубко [12].

Із метою фахової підтримки розвитку ЦНАПів та залучення додаткових фінансових ресурсів в областях проводять семінари-навчання щодо фахового подання заявок на участь у конкурсних відборах об'єднаних територіальних громад. Під час таких заходів учасники обговорюють нормативно-правову базу, що регламентує функціонування центрів надання адміністративних послуг та особливості заявок для участі в грантових проектах за рахунок міжнародної технічної допомоги в частині створення центрів надання адміністративних послуг.

Участь у проектах ЄС щодо розвитку ЦНАПів у різних регіонах України – це не тільки залучення фінансових ресурсів, а ще й передового досвіду з організації надання адміністративних послуг на місцях. Проте варто також взяти до уваги висновки аналітиків інформаційної кампанії «Сильніші разом!», які, проаналізувавши досвід надання адміністративних послуг у кількох європейських країнах, зробили висновки, що централізованого стандарту, який би брали за основу в країнах ЄС немає [13].

Наприклад, у Німеччині система центрів надання адміністративних послуг існує вже не перший рік. Тут перелік послуг не стандартизований і залежить від величини населеного пункту, але типовий у «центрах для громадян» можна прописатися, зареєструвати авто, отримати різні довідки. Частину питань можна вирішити онлайн, адже багато відомств мають активні інтернет-сторінки. Також для окремих послуг взагалі не потрібне «живе» спілкування.

Так само функціонують ЦНАПи і у Швейцарії, адже там більшість документів можна замовити онлайн (середня ціна довідки – 30 франків, у еквіваленті до української валюти це близько 826 грн.), а всі сервіси, які надають ці послуги, підпорядковуються міській раді.

У Польщі більшість послуг надається в місцевих органах влади, аналогічних нашим райдержадміністраціям або райвиконкомом. Це стосується послуг щодо прописки, отримання закордонного паспорту, реєстрації авто, є можливість зарезервувати час для прийому.

«Єдине вікно» в Угорщині було запроваджено у 2011–2013 роках у рамках адміністративної реформи. Список послуг, які можна отримати в угорському «єдиному вікні», значний. Вони забезпечують громадянам отримання послуг щодо оформлення шлюбу, розлучення, реєстрації за місцем проживання, вирішення питання громадянства, пошуку роботи і допомоги з безробіття, отримання соціальних виплат і субсидій. Такі центри діють у кожній базовій адміністративно-територіальній одиниці. На відміну від Німеччини та Польщі, в Угорщині вся система є централізованою, а список послуг – уніфікованим [13].

Варто підкреслити, що сучасний стан системи надання адміністративних послуг в Україні, незважаючи на всі здобутки (порівняно з перевагами закордонного досвіду в цій сфері), потребує якісного доопрацювання, відповідного матеріального, технічного та кадрового забезпечення в усіх регіонах.

Висновки та пропозиції. Таким чином, наразі триває процес розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг в усіх регіонах України. В умовах реформи з децентралізації значна увага приділяється створенню та організації якісної роботи ЦНАПів в об'єднаних територіальних громадах. Водночас простежуються й проблеми, що стримують розвиток ЦНАПів в Україні – недостатнє фінансування, комерціалізація та відсутність контролю якості послуг, подекуди є великі черги, наявна відсутність чітких роз'яснень під час звернень громадян, тривалий строк розгляду заяв суб'єктів звернень тощо.

На нашу думку, місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, при яких утворені центри надання адміністративних послуг, варто вжити таких заходів для оптимізації роботи: створити веб-сайти

всіх центрів надання адміністративних послуг, удосконалити інформаційне забезпечення, зробити його максимально простим та доступним для всіх громадян; створити комфортні зони очікування як для дорослих, так і для дітей; приділити окрему увагу безперешкодному доступу до приміщень центрів осіб з обмеженими фізичними можливостями; розширити приміщення, облаштувати додаткові робочі місця, придбати сучасне обладнання; скоротити строки розгляду та опрацювання заяв суб'єктів звернень шляхом формування програмно-технічної бази для передачі інформації (електронні реєстри, електронні бази даних тощо) між структурними підрозділами органів місцевого самоврядування та органами державної влади в електронному вигляді; провести моніторинг та оцінку якості електронних сервісів, наприклад, із можливістю залучення до цього процесу активних громадян; вирішити кадрові питання з урахуванням факторів високого професіоналізму та психологічної стійкості.

Список використаної літератури:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 № 5203-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
2. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 серпня 2005 № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
3. Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за 2018 рік. Адміністративні послуги: Міністерство економічного розвитку і торівлі України. URL: <http://me.gov.ua/Tags/DocumentsByTag?lang=uk-UA&id=1998a31e-a0ce-4f64-9b74-ed7212f0522b&tag=AdministrativniPoslugi>.
4. Центр надання адміністративних послуг м. Івано-Франківська. Офіційний сайт. URL: <http://www.cnap.if.ua/zaginf>.
5. Центр надання адміністративних послуг м. Дніпра. Офіційний сайт. URL: <https://cnap.dniprorada.gov.ua/zvitnya-informaciya/>.
6. Центр надання адміністративних послуг м. Львова. Офіційний сайт. URL: <https://city-adm.lviv.ua/services/>.
7. Підсумки роботи ЦНАП м. Львова та його територіальних підрозділів у 2018 році: Львівська міська рада. 21 січня 2019. URL: <https://city-adm.lviv.ua/news/city/tsnap/260345-pidsumky-roboty-tsnap-m-lvova-ta-ioho-terytorialnykh-pidrozdiliv-u-2018-rotsi>.
8. Центр надання адміністративних послуг м. Києва. Офіційний сайт. 11 січня 2019. URL:

- <http://ac.dozvil-kiev.gov.ua/News/Details/625ef44e-78a4-446f-ad78-335b115023f3>.
9. Гарнець О. Децентралізація – це база, без якої країна далі не зможе рухатися. Державний сайт децентралізації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/665>.
 10. Ще 12 об'єднаних громад отримають фінансування на створення ЦНАПів від U-LEAD. Державний сайт децентралізації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/4728>.
 11. Інновації в децентралізації: перший в Україні мобільний центр надання адміністративних послуг почав працювати в Славутській громаді 1 грудня 2017 р. U-LEAD з Європою. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/news/innovatsiyi-v-detsentralizatsiyi-pershyj-v-ukrayini-mobilnyj-tsentr-nadannya-administrativnyh-poslug-pochav-pratsyuvaty-v-slavutskij-gromadi/>.
 12. За 10 місяців ЦНАПи перерахували до місцевих бюджетів 2 млрд грн Зубко. Державний сайт децентралізації влади. 16.11.2018. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10109>.
 13. Пальчук В. Особливості розвитку мережі центрів надання адміністративних послуг в Україні. Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2875:perspektivi-vprovadzhennya-tsnapiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350.

Бондарь А. Л., Воронова Л. В. Современное состояние предоставления административных услуг в Украине в условиях децентрализации

В статье уделено внимание услугам, которые предоставляются центрами предоставления административных услуг, а также процессу децентрализации власти и передачи полномочий от органов государственной власти органам местного самоуправления. С целью своевременной реализации реформ, качественного обслуживания граждан, быстрого реагирования на вызовы, связанные с реформированием системы предоставления административных услуг органами власти, в работе раскрыты именно те процессы, которые происходят в органах местного самоуправления. Приведены и обоснованы статистические данные работы Центров предоставления административных услуг в 2018 году, осуществлена оценка и анализ деятельности центров в отдельных областях Украины, определены приоритетные направления дальнейшего развития. Освещен процесс передачи полномочий, их реализации, внедрения новых методов в работе.

Ключевые слова: центр предоставления административных услуг, децентрализация, административные услуги, Bank-ID, мобильный ЦНАП, терминал, администратор.

Bondar H. L., Voronova L. V. The current state of the provision of administrative services in Ukraine in the context of decentralization

The article focuses on the services provided by the centers providing administrative services, as well as the process of decentralization of power and the transfer of powers from public authorities to local governments. For the purpose of timely implementation of reforms, high-quality service for citizens, and quick response to the challenges associated with reforming the system of providing administrative services by the authorities, the work reveals exactly the processes that occur in local governments. The statistical data of the work of the Centers of the provision of administrative services in 2018 presented and substantiated. The assessment and analysis of the centers' activities in certain regions of Ukraine are carried out; priority areas for further development are identified. The process of the transfer of authority, their implementation, the introduction of new methods of work is covered.

Key words: center for the provision of administrative services, decentralization, administrative services, Bank-ID, mobile CPAS, terminal, administrator.

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНОЮ ОСВІТОЮ В ЗАГАЛЬНООСВІТНІХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ УКРАЇНИ

У статті розглянуто та проаналізовано підвищення ефективності управління середньої екологічної освіти на основі розроблення моделі організації діяльності органів місцевого самоврядування з розширенням громадської участі в роботі навчальних закладів і розвитку міжвідомчої співпраці в розв'язанні проблем кадрового, економічного й організаційного характеру.

Ключові слова: організаційний механізм державного управління, екологічна освіта, загальноосвітні навчальні заклади, управління освітою, вдосконалення механізмів державного управління, кадрова політика, економічна політика, організаційна складова частина.

Постановка проблеми. Нині в системі середньої освіти України відбуваються великі зміни з метою підвищення її якості. З одного боку, це закономірний процес розвитку. З іншого – в Україні у процесі реформування освіти було прийнято низку програм і проектів, реалізація яких вимагає нових підходів у діяльності як самих освітніх установ, так і системи управління в цілому. Тому очевидно, що в сучасних умовах середня екологічна освіта перебуває в центрі першочергових державних інтересів. Основною метою сучасного реформування є прискорення модернізації освіти, досягнення сучасної якості освіти, що відповідає запитам суспільства, які адекватно змінюються.

Визначено два основних напрями стимулювання, необхідних для системних змін у середній екологічній освіті, – це виявлення і пріоритетна підтримка лідерів та упровадження в масову практику елементів нових управлінських механізмів і підходів [2].

Аналіз наукових досліджень і публікацій. В Україні дослідженням у галузі освіти присвячено численні праці вчених, проте більшість із них спрямовано на вивчення сфери вищої освіти та зачіпає головним чином змістовний компонент освіти. Меншою мірою в цих роботах відбито управлінський аспект із точки зору екологічної складової частини, попри те, що зміни в системі освіти вимагають і змін у характері управління нею, упровадження нових управлінських підходів і технологій. Сучасний етап вивчення цієї проблематики характеризується розглядом особливостей становлення і дер-

жавного реформування системи середньої екологічної освіти. До таких досліджень належать роботи А. Андрощука, В. Бесчастного, А. Тихонова, М. Мухіна та ін.

Мета статті – проаналізувати напрями вдосконалення організаційного механізму державного управління розвитку середньої екологічної освіти України.

Виклад основного матеріалу. Розробленню технологій і моделей реформування системи управління екологічною освітою значною мірою сприяє реформа, що проводиться в країні. Організація надання середньої освіти та її розвиток є одними з базових повноважень обласних органів влади. Саме від зазначених систем управління освітою залежить ефективне формування на місцях нової освітньої політики, реалізація державних і регіональних програм, створення нових управлінських технологій, зміна якості навчання, задоволення освітніх запитів, виконання соціального замовлення суспільства [2].

Одним із пріоритетних напрямів, пов'язаних із модернізацією моделі управління екологічною освітою на всіх рівнях, стає формування системи державно-громадського управління освітою, розширення громадської участі в управлінні. Проте управління освітою, як і раніше, залишається значною мірою відомчим, а якщо і створюються органи громадського управління, то вони в основному виконують вузький спектр функцій, які не здатні перейняти на себе рішення частини соціальних проблем у сфері освіти, здійснювати постійний і дієвий контроль за проведенням освітньої політики.

При цьому державно-громадське управління є не просто сукупністю державних і громадських органів управління, а системою, заснованою на добровільному прийнятті державою і громадянами певних зобов'язань в управлінні екологічною освітою, державна складова частина гарантує забезпечення доступності й рівних можливостей у здобутті повноцінної якісної екологічної освіти, а громадська складова частина – повноцінну соціалізацію учасників. Співвідношення цих складників має рухливий характер. Якщо сьогодні державна складова частина переважає, то поступово повинна зростати роль громадської складової частини, а громадська участь у реалізації вищеперелічених проектів у галузі освіти повинна сприяти профілактиці й мінімізації соціальних ризиків під час їх реалізації [3, с. 89].

Ефективність реалізації державних програм і проектів у сфері екологічної освіти багато в чому залежить від підтримки громадськістю освітньої політики, що проводиться, тому особливу увагу в дослідженні було приділено аналізу особливостей становлення державно-громадського управління і ролі громадськості в управлінні освітою. У зв'язку із цим виявляється ставлення учасників освітнього процесу (вчителів, батьків, співробітників органів управління освітою) до освітньої політики, що проводиться. Державно-громадське управління поки що не має системного характеру. Тому значення органів державно-громадського управління повинне посилюватися. Чинне законодавство не визначає чітко компетенцію органів державно-громадського управління. Відсутність конкретних повноважень породжує відсутність відповідальності за результати освітньої політики, що проводиться. У сучасних умовах система освіти має бути орієнтована не лише на завдання з боку держави, але і на соціальне замовлення, потрібна орієнтація на реальні потреби співтовариств.

Створення ефективної системи державно-громадського управління екологічною освітою, що забезпечує динамічний розвиток і високу якість освіти, її різноманіття, орієнтація на задоволення запитів особи, суспільства і держави є основними умовами подальшого реформування управління освітою.

У процесі проведеного аналізу визначено, що громадська складова частина управління екологічною освітою може впливати на формування регіональної освітньої політики та її

реалізацію, умови здійснення освітнього процесу. Технологія розвитку громадської складової частини в системі управління включає:

- забезпечення інформування місцевого співтовариства про процеси, що відбуваються в системі екологічної освіти;
- активізацію громадськості через роз'яснення прав учасників освітнього процесу;
- розроблення нормативної бази для розвитку системи державно-громадського управління освітою, розширення громадської участі в управлінні на регіональному рівні й уповноваження органів громадського управління найважливішими функціями управління: відповідальності за ухвалення рішення, організації виконання їх, контролю результатів.

За результатами дослідження було виявлено основний чинник, що обмежує можливість упровадження цієї технології, – це неопрацьованість основних параметрів і показників оцінювання впливу громадської складової частини на процес управління. Недостатня розробленість цих показників призводить до труднощів у визначенні пріоритетних проблем, ускладнює постановку найважливіших цілей, відбувається слабка зацікавленість працівників освіти в підвищенні результатів інноваційної діяльності. У системі управління освітою потрібні зміни й у взаємодії регіональної системи із суб'єктами зовнішнього середовища. В першу чергу потрібне створення механізмів партнерських стосунків освітніх установ різних типів і видів із батьками, громадськими організаціями, працедавцями, іншими групами населення через послідовне передання цим співтовариствам права ухвалення відповідальних рішень. Як необхідні дії можна виділити:

- залучення ресурсів до регіональної системи освіти за рахунок взаємодії із суб'єктами зовнішнього середовища;
- створення системи інформування громадськості про завдання й передбачувані кроки з модернізації екологічної освіти;
- зміна контролю функціонування і моніторингу якості екологічної освіти в регіональній системі;
- забезпечення прозорості контрольно-вимірювальних процедур у системі екологічної освіти й орієнтація їх на збирання інформації, що відбиває міру досягнення цілей і завдань модернізації освіти [4].

В управлінні освітою потрібні системні зміни. Для цього необхідне розроблення нової моде-

лі управління екологічною освітою. Як приклад пропонуємо освітній округ, що створюється на основі міжрегіональної договірної співпраці, в основу якого покладено принцип співпраці, демократичні методи, які забезпечують велику самостійність підлеглих ланок системи, що дозволяють удосконалити діяльність місцевих органів управління освітою.

Для забезпечення ефективнішої взаємодії органів місцевого самоврядування у складі округу може бути створено координаційну раду округу для вирішення питань функціонування й розвитку системи екологічної складової частини освіти, координації статутної діяльності освітніх установ округу. З метою зміцнення зв'язків сфери освіти з місцевим співтовариством і збільшення відкритості сфери освіти створюються громадські органи управління освітою – громадська рада, діяльність якої спрямовано на формування системи громадського контролю над станом системи освіти, реалізацією програми її розвитку, дотриманням законних прав і інтересів тих, що навчається, і працівників освітніх установ, тобто на реалізацію державної політики в галузі освіти з урахуванням потреб місцевого співтовариства [1].

Подібне реформування системи управління екологічною освітою дозволяє досягти таких результатів:

- формується багаторівнева система мережевої взаємодії: на рівні місцевої освітньої системи та на рівні регіональної системи, де відбувається взаємодія вже між самими освітніми системами;

- відбувається подолання внутрішньогалузевої замкненості через створення громадських рад. У зв'язку із цим важливим для управління системою екологічної освіти стає формування позитивного ставлення громадськості до проблем освіти, можливість відкритого обговорення того, що відбувається в освітній системі. Це пояснюється тим, що оцінювати і контролювати якість освітніх послуг, що надаються населенню, раціональність використання засобів, що виділяються на освіту на конкретній території, доцільніше доручати незалежним експертам, а не самим виконавцям соціального замовлення суспільства;

- управління набуває системнішого характеру, де цілі, функції, організаційні структури, механізми і результати будуть взаємопов'язані та складатимуть єдине ціле.

Ефективність діяльності такої екологічної системи досягається за рахунок:

- розширення освітнього простору;
- оперативності обміну інформацією між освітніми установами;
- координації ресурсів для участі в державних і обласних програмах та проектах;
- підвищення ефективності взаємодії з громадськістю через створення міжрегіональних громадських рад;
- розширення переліку послуг і ресурсів, що установи системи освіти пропонують населенню через створення посередницьких структур – установ додаткових освітніх ресурсних центрів;
- забезпечення орієнтації територіальних систем освіти на місцеві ринки праці [2].

Управління екологічною освітою на основі такої співпраці дозволить підвищити ефективність системи управління освітою. Стає можливим об'єднання й координація ресурсів різних регіональних утворень для ефективнішої реалізації державних і регіональних програм і проєктів. Підвищення ефективності взаємодії з громадськістю в системі управління освітою через створення громадських рад дозволить забезпечити залучення додаткових коштів в освіту, прозорість в ухваленні управлінських рішень. Як результат, формування соціального замовлення здійснюватиметься органічніше.

В останнє десятиліття одним із ключових принципів управління освітою є принцип децентралізації й автономізації навчальних закладів, коли центр тяжіння в управлінні освітою послідовно переміщується вже на регіональний рівень. Це відбувається у зв'язку з тим, що місцеве самоврядування є однією з найважливіших умов становлення громадянського суспільства. Дотримання принципу децентралізації управління освітою сприятиме створенню необхідних умов, за яких органи місцевого самоврядування стають реальним суб'єктом управління розвитком освіти, що забезпечує кожному, хто проживає на цій території, організацію повноти і якості екологічної освіти. Формування, функціонування й розвиток інституту освіти розглядається як одна з основних функцій держави. Формування загальної державної політики в галузі освіти і розподіл обов'язків і відповідальності на всі рівні управління підкреслює і забезпечує цілісність системи освіти в Україні та єдність системи управління нею.

Висновки та пропозиції. У процесі управління екологічною освітою в сучасній Україні беруть участь різні органи державної влади, місцевого самоврядування і громадського управління. Аналіз проблем розподілу повноважень між різними рівнями влади в сучасній Україні показує тенденцію до децентралізації освіти, коли відбувається зміщення повноважень у реалізації освітньої політики на регіональний рівень. На відміну від органів державної влади, діяльність яких спрямовано на розроблення політики і законодавчих основ у галузі освіти, органи місцевого самоврядування забезпечують практичну реалізацію цієї політики і дотримання законодавчих норм на своїй території за допомогою цілеспрямованої організаційної діяльності. При цьому принципово змінюється характер управління у сфері екологічної освіти. Якщо на нижньому рівні державної влади – рівні суб'єкта – управління має переважно адміністративний характер, то в рамках місцевого самоврядування воно стає демократичнішим. Організаційною основою державної освітньої політики в Україні є низка комплексних цільових програм на тривалу

перспективу, що визначають основні принципи розвитку і модернізації української освіти.

Список використаної літератури:

1. Ананьев Б.Г. Людина як предмет пізнання. 3-е изд., Санкт-Петербург : Вікторія Плюс, 2011. 288 с.
2. Анісімова Т.В. Становлення екологічної культури особистості майбутнього вчителя в навчально-виховному процесі у ВНЗ : дис. канд. пед. наук. Москва, 2012. 179 с.
3. Баталов А.А. Професійне мислення: філософські проблеми : дис. докт. філософськи. наук. Свердловськ, 2014. 323 с.
4. Горлач В.П. Формування екологічної культури особистості в освітньому процесі: регіональний аспект : дис. докт. пед. наук. Чита, 2010. 376 с.
5. Горелова Р.І. Формування екологічної культури учнів у сучасній розвиваючій школі. *Принципи, цілі, завдання формування екологічної культури учнів в сучасній школі: монографія*. Москва : ІНІМ РАО, 2010. Гол. III. 50 с (рукопис). URL : <http://inim-rao.ua>.
6. Дагбаева Н.Ж. Шкільне екологічне освіта для сталого розвитку місцевого співтовариства. *Географія та екологія в школі XXI століття*. 2014. № 7. С. 36–42, 48.

Вовк Т. В. Направление усовершенствования организационного механизма управления экологией в общеобразовательных учебных заведениях Украины

В статье рассмотрено и проанализировано повышение эффективности управления среднего экологического образования на основе разработки модели организации деятельности органов местного самоуправления с расширением общественного участия в работе учебных заведений и развитием межведомственного сотрудничества в решении проблем кадрового, экономического и организационного характера.

Ключевые слова: *организационный механизм государственного управления, экологическое образование, общеобразовательные учебные заведения, управление образования, совершенствование механизмов государственного управления, кадровая политика, экономическая политика, организационная составляющая.*

Vovk T. V. Direction of improvement of the organizational mechanism of ecology management in general educational institutions of Ukraine

The article considers and analyzes the improvement of the efficiency of the management of secondary environmental education on the basis of the development of a model of organization of the activities of local governments with the expansion of public participation in the work of educational institutions and the development of interagency cooperation in solving the problems of personnel, economic and organizational nature.

Key words: *organizational mechanism of state administration, ecological education, general educational institutions, education management, improvement of mechanisms of public administration, personnel policy, economic policy, organizational component.*

Ю. М. Дзюрах

здобувач кафедри адміністративного та фінансового менеджменту
Національного університету «Львівська політехніка»

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙ У СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ

У статті проведено оцінювання показників ефективності державного регулювання інвестиційними процесами в сільському господарстві. Проаналізовано показники ефективності фінансового стимулювання інвестиційного розвитку аграріїв та інвестиційної ефективності відшкодування ПДВ аграріям. Результативність державного регулювання інвестицій дає можливість виявити дієвість різних засобів державного регулювання інвестиційних процесів.

Ключові слова: інвестиції, державне регулювання, державна фінансова допомога.

Постановка проблеми. Інвестиції у сільське господарство завжди перебували у полі зору як наукових дискусій, так і програм державного розвитку та управління. Головним критерієм здійснення успішного формування механізмів державного регулювання інвестиціями в сільське господарство є результативність, яка може бути визначена за допомогою низки критеріїв. Підходи до оцінювання результатів управління інвестиціями в сільськогосподарській сфері базуються на математико-статистичному апараті та загальних принципах державного регулювання економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти оцінювання результативності процесів регулювання інвестиціями розкрито у працях багатьох науковців, серед яких варто виділити таких, як І.В. Гончарук, С.П. Ковальчук, Л.О. Кримська, О.С. Папка та ін. Водночас результати проведених наукових досліджень підтверджують необхідність продовження наукових пошуків у цьому напрямі.

Метою статті є оцінювання результативності державного регулювання інвестиціями в сільському господарстві України, проведення аналізу показників ефективності державного регулювання інвестиційними процесами в сільському господарстві, показників ефективності фінансового стимулювання інвестиційного розвитку аграріїв та інвестиційної ефективності відшкодування ПДВ аграріям.

Виклад основного матеріалу. Оцінювання результативності державного регулювання інвестицій у сільському господарстві варто здійснити, виходячи з вирішення таких завдань, як:

1) статистичний аналіз показників результативності державного регулювання інвестицій у сільському господарстві;

2) SWOT-аналіз (узагальнення) переваг та недоліків, сильних і слабких сторін державного регулювання інвестицій у сільському господарстві.

Динаміку коефіцієнта ефективності регулювання інвестицій у сільському господарстві наведено на рис. 1.

Коефіцієнт ефективності регулювання інвестицій у сільському господарстві було визначено як відношення темпу зростання інвестицій у сільське господарство до темпу зростання видатків бюджету на фінансування державних органів, що регулюють інвестиційні процеси. Якщо значення цього показника є меншим за 1, то це свідчить про спадну динаміку ефективності регулювання інвестицій, а якщо значення показника перевищує 1, то динаміка ефективності державного регулювання має висхідний характер

Як свідчать дані рис. 1, у 2012 році значення коефіцієнта ефективності державного регулювання інвестицій складало 0,819 пунктів, то рівень результативності державного регулювання зменшувався. У 2013 році цей показник зріс до 1,878, тобто рівень ефективності державного регулювання інвестицій у сільському господарстві мав тенденцію до зростання. Різке зниження ефективності державного регулювання інвестицій у сільському господарстві відбулося у 2014 році, що може пояснюватися дезорганізацією в роботі багатьох органів державного управління. Це спричинило зниження

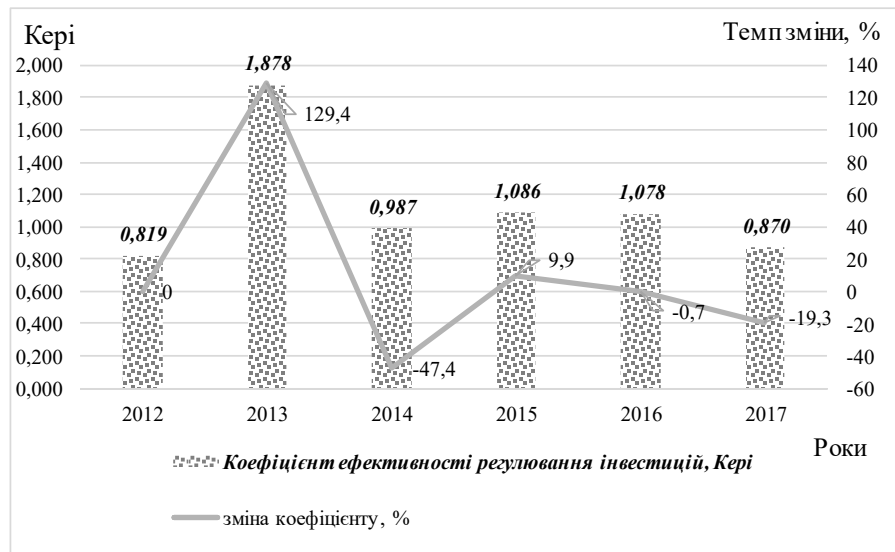


Рис. 1. Динаміка коефіцієнта ефективності державного регулювання інвестиційних процесів у сільському господарстві за 2012–2017 рр.

Джерело: побудовано автором за даними [4]

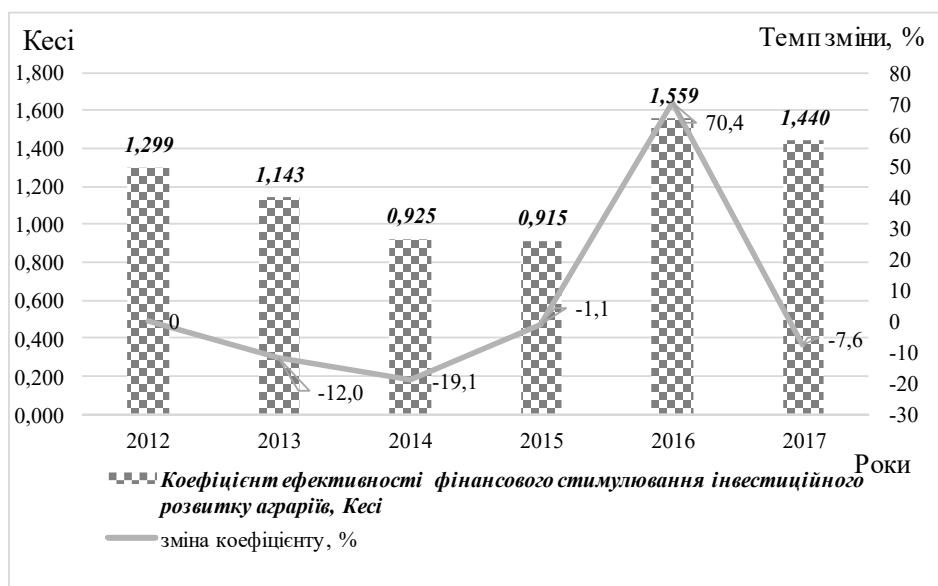


Рис. 2. Динаміка коефіцієнта ефективності фінансового стимулювання інвестиційного розвитку аграріїв за 2012–2017 рр.

Джерело: побудовано автором за даними [4]

віддачі фінансових ресурсів держави, спрямованих на управління інвестиційними процесами. У 2015–2016 рр. тенденція до зростання державного регулювання мала місце, проте була не зовсім значною. А у 2017 році рівень ефективності регулювання інвестицій скоротився і склав 0,870, що свідчить про зниження віддачі ресурсів держави, за рахунок яких здійснювалося фінансування органів державного регулювання інвестиційними процесами в сільському господарстві.

Динаміку коефіцієнта ефективності фінансового стимулювання інвестиційного розвит-

ку аграріїв наведено на рис. 2. Цей показник було визначено як відношення темпу зростання інвестицій у сільське господарство до темпу зростання обсягів державної фінансової підтримки сільськогосподарських виробників.

Як свідчать дані розрахованих показників (рис. 2), рівень ефективності фінансового стимулювання інвестиційного розвитку сільськогосподарських виробників мав поступову тенденцію до зниження у 2012–2015 рр. На основі наведеної динаміки можна припустити, що рівень позитивного впливу державної фінансо-

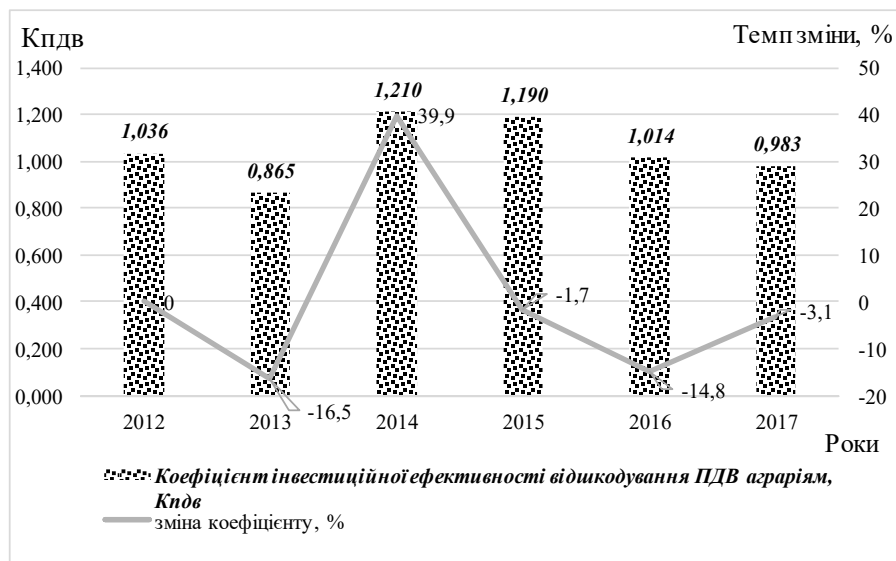


Рис. 3. Динаміка коефіцієнту інвестиційної ефективності відшкодування ПДВ аграріям за 2012–2017 рр.

Джерело: побудовано автором за даними [4]

вої допомоги аграріям на інвестиційну активність у сільському господарстві мав поступову тенденцію до зниження до 2015 року.

Починаючи з 2016 року, ефективність фінансового стимулювання інвестиційного розвитку аграріїв різко збільшилася, про що свідчить значення відповідного коефіцієнта – 1,559. Зростання цього показника пояснюється результатами проведення реформ адміністративно-територіального управління та вдосконаленням роботи державного апарату управління інвестиційним розвитком. Державні фінансові допомоги стали мати більш цільовий характер, ніж у 2012–2015 рр., що принесло певні позитивні зрушення у зростанні результативності фінансової підтримки суб'єктів господарювання в агросекторі.

Динаміку коефіцієнта інвестиційної ефективності відшкодування ПДВ аграріям наведено на рис. 3.

Як свідчать наведені статистичні дані, значення коефіцієнта ефективності відшкодування ПДВ аграріям не мало усталеної тенденції. Станом на 2014 рік, значення коефіцієнта ефективності відшкодування ПДВ аграріям зросло на 39,9% і склало 1,21 пункти. Це пояснюється впливом девальвації валютного курсу національної грошової одиниці, що могло сприяти зростанню обсягу відшкодованих сум ПДВ у гривневому еквіваленті.

Однак такий ефект мав короткостроковий характер, про що свідчить динаміка коефіцієнта ефективності відшкодування ПДВ

у 2015–2017 рр. Рівень інвестиційної активності у вказаному періоді мав тенденцію до скорочення, що вплинуло на зниження значень коефіцієнта. Інвестиційна політика у 2016–2017 рр. була спрямована на відновлення темпів економічного зростання. Сільське господарство у 2016–2017 рр. було одним із головних донорів української економіки, забезпечуючи валютні надходження в країну. Однак сама державна інвестиційна політика щодо використання механізму відшкодування ПДВ мала низьку результативність. Проте виносилися на законодавчому рівні численні пропозиції щодо скорочення обсягів відшкодування ПДВ аграріям, що негативно впливає на інвестиційний клімат у сільськогосподарському секторі економіки.

Через відміну експортного ПДВ на технічні та олійні культури аграрії у 2018 році втратили приблизно десять мільярдів гривень прибутку. Унесені у Податковий кодекс зміни впливають і на рентабельність вирощування культур [9]. У сучасних умовах аграріїв вважають за краще притримати продукцію, сподіваючись на зростання рівня цін на ринку. Тобто жорсткі заходи держави щодо відміни відшкодування ПДВ аграріям спричиняють до виникнення цінових спекуляцій на ринку олійних та технічних культур. Це пов'язано з прагненням аграріїв компенсувати свої збитки від указаних заходів державного регулювання. Наведена ситуація не сприяє зростанню інвестиційного потенціалу сільськогосподарської галузі.

Сформована інфраструктура економіки України є достатньою для розвитку інвестиційних процесів у сільському господарстві. Країна забезпечена власним будівельним сектором, що позитивно впливає на зниження собівартості будівельних робіт під час формування нових сільськогосподарських підприємств у сфері тваринництва, елеваторів тощо. Однак ризики створює процес старіння транспортної інфраструктури. Зокрема нагальною є проблема з модернізацією морських портів, які є ключовими пунктами у перевалюванні зернових.

Рівень інституційного забезпечення системи державного регулювання економіки дає можливість формувати систему управління інвестиційними процесами. В Україні створено систему відповідних органів державного регулювання, проводяться реформи щодо зростання дієвості. Це є позитивним сигналом для міжнародних інвесторів. Однак суттєві ризики виникають у законодавчому полі. Так, натеper в Україні залишаються ще не врегульовані питання стосовно функціонування ринку землі. Перспективи скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення залежать також від внутрішньополітичних умов, які складаються в межах взаємодії між гілками законодавчої та виконавчої влади. Занепокоєння у іноземних інвесторів викликають постійні зміни в органах державного управління та нестійкість сформованого зовнішньополітичного курсу України.

Закріплений у Асоціації з ЄС курс на євроінтеграцію передбачає закріплення кращих європейських практик у веденні бізнесу. Іноземні інвестори в сучасних умовах мають змогу отримати

більші можливості та перспективи для розвитку власних проєктів у сільському господарстві. Однак значним ризиком у цьому напрямі є високий рівень корумпованості в органах державної влади, який залишається, незважаючи на всі позитивні наслідки проведених реформ.

Відповідно до результатів проведеного аналізу, можна окреслити основні напрями використання можливостей та протидії загрозам державного регулювання інвестицій у сільському господарстві (табл. 1).

Проблема корупції в Україні є системним явищем, із яким досить складно боротися. Її подолання потребує значних вкладень ресурсів та часу. Іноземні інвестори розуміють цю ситуацію, тому часто готові до роботи в Україні з очікуваннями на покращення ділового клімату в перспективі. Позитивними стимулами для них є такі сильні сторони агросектора України, як наявність сприятливих природно-кліматичних умов, кваліфікованих трудових ресурсів, ємнісного внутрішнього ринку та високого рівня відкритості національної економіки.

Висновки і пропозиції. Під час дослідження було проведено оцінювання результативності державного регулювання інвестиційних процесів у сільському господарстві. Показники співвідношення (результатів роботи підприємств агросфери до показників інвестицій та державної фінансової допомоги аграріям) мають спадну динаміку впродовж 2015–2017 рр. Це свідчить про зниження рівня ефективності державної інвестиційної політики у сільськогосподарському секторі економіки. Рівень впливу результативності державного регулювання

Таблиця 1

Основні напрями використання можливостей та протидія загрозам державного регулювання інвестицій у сільському господарстві (результувальна матриця SWOT)

	Сильні сторони (S)	Слабкі сторони (W)
Можливості (P)	PS1. Подальше вдосконалення державної політики у сфері регулювання транспортної інфраструктури. PS2. Державне сприяння розвитку агропромислових кластерів. PS3. Удосконалення механізмів державного сприяння інноваційному розвитку.	PW1. Формування механізмів залучення інвестицій у транспортну інфраструктуру. PW2 Сприяння розвитку державної політики енергозбереження, зокрема зелених технологій у сільському господарстві. PW3. Забезпечення стійкості макроекономічного розвитку та можливостей для фінансових підтримок агросектора.
Загрози (R)	RS1. Відновлення міжнародної програми співпраці з МВФ, реструктуризація державного боргу. Це є необхідною і виключною умовою для іноземних інвесторів. RS2. Активізація роботи в напрямі сприяння найшвидшій відміні мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення. RS3. Вирішення військового конфлікту на Сході за вигідних для України умов.	RW1. Протидія корупції у органах державної влади, подальша антикорупційна боротьба. RW2. Розвиток механізмів стимулювання експорту агросировини, зокрема відновлення режиму відшкодування ПДВ при експорті. RW3. Посилення реформ у сфері соціальної політики в сільській місцевості, сприяння формуванню демографічного потенціалу на селі.

з використанням таких засобів, як фінансування органів управління інвестиційними процесами та фінансове стимулювання інвестиційного розвитку є найвищим порівняно з результативністю інших інструментів державного регулювання. Зростання державних витрат на органи управління інвестиціями та фінансові допомоги аграріям позитивно впливають на динаміку рентабельності інвестицій у сільськогосподарському секторі. Зниження інвестиційної ефективності державних закупівель негативно впливає на рівень рентабельності інвестицій в сільському господарстві. Це може свідчити про обмеженість використання цього засобу державного регулювання з метою стимулювання інвестиційних процесів в агросекторі за умов поточної макроекономічної динаміки.

Список використаної літератури:

1. Гончарук І.В., Томашук І.В. Державне регулювання розвитку ресурсного потенціалу сільських територій: загальні аспекти. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2018. № 4. С. 19–30.
2. Дані Державної казначейської служби України. URL: www.treasure.gov.ua
3. Дані Державної служби статистики України. URL: www.ukrstat.gov.ua
4. Дані Міністерства фінансів України. URL: www.minfin.gov.ua
5. Ковальчук С.П. Організаційно-економічні механізми залучення інвестицій на регіональному рівні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки*, 2014. № 5. С. 188–192.
6. Кримська Л.О., Коваль М.О. Земельно-ресурсний потенціал як основа ефективного використання земель сільськогосподарського призначення. *Держава та регіони. Сер. : Економіка та підприємництво*. 2013. № 6. С. 148–151.
7. Папка О.С., Клим Р.А. Засади формування інституційного середовища інвестиційної діяльності в Україні. *Наук. вісн. Нац. лісотехн. ун-ту України. Сер. «Економічна»*. 2015. № 25.7. С. 251–254
8. Рейтинг простоти ведення бізнесу. URL: <http://russian.doingbusiness.org/ru/rankings>
9. Через відміну експортного ПДВ на технічні та олійні культури аграрії щорічно втрачають 10 мільярдів гривень прибутку. URL: <https://superagronom.com/news/2802-cherez-zmini-u-podatkovomu-kodeksi-agrariyi-schorichno-vtrachatimut-10-milyardiv-griven-pributku-onovlyuyetsya>

Дзюра Ю. М. Результативность государственного регулирования инвестиций в сельском хозяйстве

В статье проведена оценка показателей эффективности государственного регулирования инвестиционными процессами в сельском хозяйстве. Проанализированы показатели эффективности финансового стимулирования инвестиционного развития аграриев и инвестиционной эффективности возмещения НДС аграриям. Результативность государственного регулирования инвестиций дает возможность выявить действенность различных мер государственного регулирования инвестиционных процессов.

Ключевые слова: инвестиции, государственное регулирование, государственная финансовая помощь.

Dziurakh Yu. M. Efficiency of state regulation of investments in agriculture

The article assesses the performance indicators of state regulation of investment processes in agriculture. Analyzed the effectiveness of financial incentives for investment development of farmers and investment efficiency of VAT reimbursement to farmers. The effectiveness of state regulation of investments makes it possible to reveal the effectiveness of various measures of state regulation of investment processes.

Key words: investments, government regulation, government financial assistance.

УДК 378.014:339.94

Т. О. Костюк

кандидат політичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії інтернаціоналізації вищої освіти
Київського університету імені Бориса Грінченка

КОНЦЕПЦІЯ ОСМИСЛЕННЯ І СЛУЖІННЯ ІНТЕРНАЦІОНАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАВДАННЯ ДЛЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Стаття має на меті висвітлення наріжних моментів концепції осмислення та служіння інтернаціоналізації вищої освіти та завдань, які вона ставить перед органами державного управління вищою освітою України.

Усвідомлена інтернаціоналізація розглядається крізь призму змісту освіти, тобто інтернаціоналізацію навчальних планів шляхом створення якісно нових і сучасних програм підготовки (із залученням внутрішніх та зовнішніх експертів) або ж адаптації під національні вимоги розроблених і успішно апробованих програм розвинених країн.

Служіння інтернаціоналізації вбачається логічним через зобов'язання активного публікування статей у наукових журналах, що входять до міжнародних баз цитувань, із метою встановлення професійних зв'язків, оприлюднення результатів свого наукового дослідження та визнання їх світовою спільнотою.

Наукова розвідка доводить, що перед університетами стоїть багато завдань і викликів, пов'язаних із дієвою інтернаціоналізацією вищої освіти.

Ключові слова: *інтернаціоналізація вищої освіти, осмислена інтернаціоналізація, служіння інтернаціоналізації, Україна.*

Постановка проблеми. Інтернаціоналізація вищої освіти (далі – ІВО) перебуває в центрі уваги багатьох країн, що розвиваються, зокрема України. Інтернаціоналізація університетів у державі зосереджується на всіх аспектах академічного життя, вміщуючи навчальні плани, методи навчання, академічні обміни, освітній інструментарій, послуговування англійською мовою науково-педагогічних і адміністративних працівників як запоруки створення прийнятної середовища для міжнародного партнерства з іншими університетами з усього світу.

Ці вимоги створюють велику кількість таких викликів для українських закладів вищої освіти, як необхідність підвищення компетентності з англійської мови для викладачів, які викладають за міжнародними програмами, необхідність забезпечення можливостей для підтримки інтернаціоналізації, до яких належить створення спеціальних фондів для розрахунків іноземних студентів, спеціальна підготовка з проектного менеджменту за програмами Еразмус+ : КА 1 (КА 107), Еразмус+ : КА 2, Еразмус+ : напрям Жана Моне, Горизонт 2020, Фулбрайт та ін., профільна підготовка бухгалтерів для здійснення фінансових операцій під

час реалізації виграних проектів тощо, створення підстав та перспектив для об'єднання цілей між різними структурними підрозділами, збільшення ресурсів для підтримки персоналу, що бере/ планує брати участь у різних формах ІВО. Ці виклики спонукають вивчати ІВО як мультизадачний та багаторівневий процес.

Мультизадачність процесу поширюється на всю систему державного управління не лише у сфері вищої освіти. Стратегічне планування української вищої освіти було розроблено до 2020, тому наразі постає завдання переглянути, змінити та/ чи розширити пріоритети, щоб, по-перше, зробити цю галузь адекватною вимогам часу та кон'юктурі внутрішнього ринку, а по-друге, підвищити конкурентоздатність на регіональному, європейському та світовому рівні на подальші кілька років. Логічним видається не вдаватись до довгострокового планування, адже концептуальні і практичні засади реалізації ІВО швидко змінюються і видозмінюються. Ця стаття є важливою з точки зору визначення обізнаності широкого загалу та академічної спільноти з питань ІВО та визначення зобов'язань українських ЗВО та системи державного управління для досягнення світових стандартів ІВО.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Незважаючи на велику кількість досліджень IBO, лише деякі дослідники концентруються на інтернаціоналізації процесу вищої освіти (Henard, Diamond, & Roseveare, 2012; Knight, 2003; Morosini et al., 2017; Wit, 2011).

На це звернув увагу у своєму дослідженні F. Henard із колегами у 2012 р., досліджуючи співпрацю між органами державного управління й університетами для подолання проблем, що виникають у реалізації IBO. Працюючи онлайн із фокус-групами, що складались із 16 учасників, серед яких були практики, дослідники, волонтери та представники неурядових організацій із розвинених країн. Результати дослідження вміщували чинники, виклики та стратегії сприяння IBO. Дослідження показують, що визначені ними стратегії застосовуються до вищої освіти в нерозвинених країнах. Крім того, дослідження також свідчить про те, що органи державного управління повинні відігравати значну роль у IBO [3].

У 2003 р. J. Knight провела онлайн-опитування 610 учених з усього світу. Дослідження стосувалось практики та пріоритетів IBO в Азії, Африці, Америці та Європі. Результати показують, що: а) мобільність студентів і викладачів є вирішальним фактором в інтернаціоналізації; б) втрата місцевої ідентичності стає викликом інтернаціоналізації; в) міжнародна співпраця між науковцями має сприяти інтернаціоналізації; г) фінансування є другим критичним фактором інтернаціоналізації; е) регіональне партнерство має бути створене до початку світового партнерства; ж) забезпечення якості має бути запроваджене для гарантування процесу інтернаціоналізації. Цей висновок свідчить про те, що серед різних регіонів Європа є найбільш підготовленим регіоном для інтернаціоналізації [4].

H. De Wit у 2011 р. досліджував уже прорахунки інтернаціоналізації. Він переглянув базу даних журналів і ресурсів, які розміщують наукову дискусію й обговорення проблем IBO. Результати дослідження свідчать про те, що інтернаціоналізація не є окремим підходом до кожної категорії вищої освіти, а є більш загальним інтегрованим підходом до процесу, орієнтованим на кращу якість вищої освіти. Більшість університетів концентруються на шляху, в основі якого діяльність, що призводить до помилкових уявлень про IBO, яка насправді, як стверджує автор, є комплексним підходом, направленим на покращення якості навчання і студентів ЗВО [7].

Найсвіжіші дослідження належать М.С. Morosini і його колегам (2017) і є кейсом вивчення досвіду IBO в Бразилії. Дослідження містить наукові дебати на тему різних аспектів IBO, написані науковцями та студентами-дослідниками в Бразилії. Результати дослідження свідчать про те, що дискурс навколо проблем IBO був у центрі уваги дискусії серед молодих учених, які обирали цю тематику для тем дисертацій і наукових робіт аспірантів і магістрів, публікацій більш досвідчених науковців. Одним із ключових напрямів стала мобільність із метою отримання більшого досвіду, вільної космополітизації, набуття статусу громадянинові світу [5].

Незважаючи на те, що вищезгадані дослідження показують позитивні та переконливі докази на користь IBO, М.С. Morosini з колегами стверджували, що все ще є потреба вивчення обізнаності та осмислення IBO та зобов'язань щодо неї під іншим кутом зору. І досі не було зроблено жодних емпіричних зусиль, спрямованих на інтенсифікацію IBO та відповідних зобов'язань в українському контексті, щоб допомогти державним управлінням і політикам, інституційним лідерам бути обізнаними з найуспішнішими сучасними практиками IBO. Це важливо, оскільки всі університети прагнуть бути визнаними і конкурентоздатними на міжнародному рівні.

Метою статті є спроба формування нового осмислення і сприйняття сучасних концептуальних підходів до IBO, її регулювання, відповідальності і зобов'язань на інституційному (Університет) та найвищому управлінському рівні в державі (органи публічного адміністрування).

Виклад основного матеріалу. IBO – процес, який набув поширення в багатьох країнах світу через можливості, які він відкривав. Протягом тривалого часу його асоціювали переважно з міжнародною академічною мобільністю, хоча концептуально в нього закладався набагато глибший сенс.

Переважання економічного формувального складника наприкінці 1980-х років призвело до превалювання комерційного складника в осмисленні міжнародної університетської співпраці, спрощено, орієнтуючись на збільшення контингенту іноземних студентів із метою збільшення прибутків університету. Це чудово відображено в такій концепції IBO, яка описує і протиставляє IBO з точки зору мети: прибутковість чи розуміння (revenue gaining and understanding approaches) у міжінституційних відносинах, перераховуючи плюси і мінуси обох.

Політологія і синергетичний підхід до оцінки явищ і процесів пропонує розглядати ІВО як безперервний еволюційний цикл, а не як статичний і лінійний процес. Цикл інтернаціоналізації вміщує усвідомлення та відданість справі. Цікавою видається концепція усвідомленості та служіння ІВО (Knight, 2003; Morosini, Corte, & Guilherme, 2017; Park et al., 2016), яка і становить основний методологічний інструмент написання цієї статті [4; 5; 6].

Згідно з цією концепцією, усвідомлення вміщує загальні потреби, цілі, обґрунтування, стратегії, навчальні програми, ресурси, SWOT-аналіз наслідків та переваг ІВО з метою підвищення розуміння ІВО для всіх зацікавлених сторін. Поширена модель ставлення та розуміння мотивації ІВО можуть стати рушійними факторами для досягнення спільних зобов'язань. Ці зобов'язання, серед яких відданість, зусилля уряду й інших органів державного управління, вищого керівництва ЗВО, професорсько-викладацького складу, адміністративного персоналу та студентів, – це інституційний рівень прояву зацікавленості, яка інтегрує в освітній процес та методи викладання елементи культури, досліджень та громадських послуг.

Щоб полегшити впровадження різних елементів інтернаціоналізації, ЗВО мають усвідомлювати, розуміти та враховувати всі аспекти, які належать до сфери поточного потенціалу та актуальних можливостей і компетенцій, а також мати достатньо ресурсів та засобів для підтримки інтернаціоналізації. Концептуально ці елементи інтернаціоналізації є відправною точкою для інноваційних шляхів переходу від практично орієнтованої (revenue gaining) до усвідомленої інтернаціоналізації (understanding). Ці особливості можуть стати параметрами для вивчення та вимірювання плинності та мобільності вищої освіти у забезпеченні якості та осмислення вищої освіти.

Осміслена ІВО:

Такий університет демонструє великий інтерес до пропагування усвідомленості процесів на міжнародному рівні. Такий ЗВО прагне стати університетом світового класу. Для досягнення цієї мети може бути обрано два важливих шляхи: по-перше, такий ЗВО інтернаціоналізувала свої навчальні програми за допомогою: а) запрошених експертів та представників зацікавлених сторін у галузі вищої освіти з метою сприяння вдосконаленню навчальних планів; б) адаптації навчальних програм, упровадження в університетах розвинених країн.

Члени університетських груп, що займаються різними питаннями ІВО, демонструють обізнаність щодо процесу і практикують його в різний спосіб, але в чому сходяться всі, то це у важливості інтернаціоналізації навчальних планів. Для зміцнення ефективності до переліку дисциплін уводять міжнародні високо оцінені й визнані навчальні курси, навчання з використанням найсучасніших технологій і досягнень, пристосовують їх до потреб промисловості і ринку праці. Підтвердженням якісного навчального плану з точки зору критеріїв ІВО, на думку Дж. Найт, є те, що «саме навчальний план є ключовим напрямом інтернаціоналізації» [4, с. 16]. Забезпечення можливостей для введення навчальних програм підвищує та покращує обізнаність лекторів з інтернаціоналізації, допомагає їм стати глобально залученими і, таким чином, вміщувати самосвідомість у міжнародний навчальний план.

Другим, у чому проявляється усвідомлена ІВО, є питання підвищення рівня компетентностей науково-педагогічних і адміністративних працівників за кордоном, що сприяє подальшому впровадженню міжнародного досвіду і компоненту у викладанні у рідному університеті. Відправка індонезійських викладачів та адміністративних працівників із метою здобуття освіти за кордоном може сприяти поліпшенню якості людських ресурсів. Такий підхід може підвищити ефективність викладання та навчання, що призводить до підвищення якості освіти. Це свідчення відповідає баченню Дж. Найт, що «академічна мобільність викладачів є найважливішою причиною пріоритетності ІВО і визначається як найбільш швидко зростаючий аспект інтернаціоналізації» [4, с. 3]. Цей аспект може бути відправною точкою для науковців для залучення до тривалої міжнародної діяльності.

Служіння інтернаціоналізації вищої освіти.

МОН України визначило ІВО одним із ключових пріоритетів розвитку і модернізації українських університетів. Політика ІВО університету має вміщувати: а) встановлення міжуніверситетського партнерства як усередині країни, так і за кордоном; б) заохочення професорсько-викладацького штату до написання та публікації в акредитованих наукових журналах, що входять до міжнародних баз цитувань. Саме на таких принципах стоїть Morosini [5, с. 109], який стверджує, що «академічне партнерство – це те, що є основою для співпраці і має обов'язково призвести до набагато глибшого розвитку». Залежно від розвитку міжінституційного парт-

нерства окремі науковці могли співпрацювати над спільною публікацією, серією конференцій, обміном викладачами та громадськими послугами у сфері своїх наукових інтересів. Це свідчить про те, що зв'язок між ЗВО позитивно впливає на розвиток індивідуальної академічної співпраці, призводить до довгострокових професійних відносин і академічної дружби, що сприяє розвитку науки в різних країнах і дає змогу популяризувати її чи інші виноходи, досягнення і відкриття.

Що стосується заохочення викладачів і науковців до написання та публікації наукових статей в акредитованих наукових журналах, що входять до міжнародних баз цитувань, то тут варто говорити про суть, а не методи. З одного боку, міжнародні наукометричні бази цитувань є чудовою платформою, що надає можливість досліджувати, вивчати, обмінюватись ідеями та оприлюднити своє бачення на загал. Публікація результатів дослідження в таких джерелах є запорукою плідної міжнародної взаємодії з широким колом представників академічної спільноти, що вписується в контекст процесу «модернізації» якості вищої освіти та наукових досліджень, які іноді залишаються визнаними лише на батьківщині, тобто маргінальними у світовому масштабі [7, с. 6]. Крім того, заохочення педагогів до написання статей та публікацій у міжнародних акредитованих журналах лежить у площині зобов'язань університету щодо визнання на міжнародному рівні та покращення якості досліджень та освіти.

Що стосується методів заохочення, то більшість із них матимуть суперечливий ефект. Наприклад, зараз більшість українських ЗВО вказують на зниження кількості публікацій у наукометричних базах Scopus та Web of Science через значне ускладнення вимог до статей, перевагу технічних матеріалів до опублікування над гуманітарними та соціокультурними, вимоги до обов'язкового проведення дослідження та правильного оформлення його результатів. Крім того, ціна за такі публікації вимірюється в доларах/євро, а економічна ситуація в державі не дозволяє науковцям, викладачам та дослідникам активно публікуватись. Не менш важливою перешкодою на шляху до публікування статей у міжнародних журналах є не зовсім достатнє для високого академічного письма володіння англійською мовою. Так, наявність таких публікацій є вимогою для допуску до захисту наукових робіт на здобуття ступеня кандидата наук, отримання вченого звання тощо. Очільники уні-

верситетів іноді вдаються до шантажу, прописуючи те, яку кількість публікацій за рік повинен мати кожен науковий та науково-педагогічний працівник, прописуючи це в посадових обов'язках. На жаль, не маючи змоги публікуватись через вищеперераховані причини, український освітянин/науковець позбавлений можливості розвиватись та популяризувати свої наукові здобутки на міжнародному рівні.

Висновки і пропозиції. Це дослідження проведене з урахуванням базових постулатів концепції IBO про осмислену IBO та служіння їй в Україні. Беручи до уваги національні особливості та реалії, варто констатувати, що IBO, визначене МОН України ключовим пріоритетом розвитку університетів, реалізовується навіть більш усвідомлено, ніж раніше, адже дедалі більше функціонерів і теоретиків намагаються дати теоретичне обґрунтування процесу, а не просто шукати відповідники західних практик. Увага зосереджена на змісті освіти, який має формуватись усвідомлено і відповідати сучасним міжнародним вимогам до якості університетської освіти. Академічна мобільність наукових та науково-педагогічних працівників, лекторів та адміністративного персоналу, публікації наукових статей у журналах, що належать до міжнародних баз цитувань, співпраця з вітчизняними та закордонними вченими у різних галузях науки є прикладним аспектом процесу IBO, служінням їй.

Оскільки це дослідження стосувалось більше очільників ЗВО та викладачів, а інші учасники IBO, наприклад, студенти та адміністративний персонал, не розглядалися у планах подальших наукових досліджень вивчити й інші аспекти IBO та практичне застосування.

Крім того, необхідно провести довготривалі етнографічні дослідження, щоб розкрити культурний аспект IBO. Різні тематичні дослідження також необхідні для вивчення досвіду застосування різних стратегій для підтримки IBO.

Список використаної літератури:

1. Braun, V., Clarke, V. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. 2006.
2. Gall, M., Gall, J., & Borg, W. Educational research: an introduction. Boston: Pearson. 2007.
3. Henard, F., Diamond, L., Roseveare, D. Approaches to Internationalisation and Their Implications for Strategic Management and Institutional Practice. New York: OECD Clearance Center. 2012.

4. Knight, J. Internationalization of Higher education Practices and Priorities: 2003. IAU Survey Report. Higher Education. Paris: International Association of Universities.
5. Morosini, M.C., Corte, M.G.D., Guilherme, A. Internationalization of Higher Education: A Perspective from the Great South. *Creative Education*, 8(1), 95–113. 2017. URL: <https://doi.org/10.4236/ce.2017.81008>
6. Park, J.K., Kim, Y.D., DeMatteo, K. Nation branding through internationalization of higher education: A case study of African students in South Korea. *New Educational Review*, 45(3), 52–63. 2016. URL: <https://doi.org/10.15804/tner.2016.45.3.04>
7. Wit, H.De. Internationalization of Higher Education: Nine Misconceptions // *International Higher Education*, (64), 17–19. 2011. URL: <https://doi.org/10.6017/ihe.2011.64.8556>
8. Yin, R. (2013). *Case study research: Design and methods*. California: Sage Publications.

Костюк Т. А. Концепция осмысления и служения интернационализации и задачи для высшего образования Украины

Эта статья определяет целью осветить краеугольные моменты концепции осмысления и служения интернационализации высшего образования и задачи, которые она ставит перед органами государственного управления высшим образованием Украины.

Осознанная интернационализация рассматривается сквозь призму содержания образования, интернационализации учебных планов путем создания качественно новых и современных программ подготовки (с привлечением внутренних и внешних экспертов) или адаптации под национальные требования уже разработанных и успешно апробированных программ развитых стран.

Служение интернационализации видится логичным через обязательства активной публикации статей в научных журналах, входящих в международные базы цитирования, с целью установления профессиональных связей и обнародования результатов своего научного исследования и их признания мировым сообществом.

Наша научная разведка доказывает, что перед университетами стоит много задач и вызовов, связанных с эффективной интернационализацией высшего образования.

Ключевые слова: интернационализация высшего образования, осмысленная интернационализация, служение интернационализации, Украина.

Kostiuk T. O. Concept of internationalization awareness and commitment and objectives for higher education of Ukraine

This article deals with the concept of comprehension and service to the internationalization of higher education and the tasks it puts before the state administration of higher education in Ukraine.

Internationalization awareness is reflected through the prism of the content of education, that is, the internationalization of curricula through the creation of qualitatively new and modern training programs (with the involvement of internal and external experts) or adaptation to the national requirements of already developed and successfully tested programs of developed countries.

The internationalization commitment is seen logically due to the obligation to actively publish articles in scientific journals that enter to the international citation bases, in order to establish professional ties and publicize the results of their research and their recognition by the world community.

Our examination proves that universities face many challenges and demands related to the effective internationalization of higher education.

Key words: internationalization of higher education, internationalization awareness, internationalization commitment, Ukraine.

І. І. Крилова

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ

У статті розглянуто соціально-економічні аспекти становлення державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення. Установлено, що галузь водопостачання та водовідведення є сферою діяльності суб'єктів природних монополій, складником національної економіки, сферою соціально значущих послуг, що впливає на розвиток економічних відносин та соціальну політику держави. Автор досліджує події та нормативні акти з часів незалежності країни, які вплинули на реформування сфери комунальних послуг, становлення державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення, аналізує інструменти, методи та результати регулювання. У статті також визначається неефективність тарифної політики та проблема доступності послуг водопостачання та водовідведення.

Ключові слова: водопостачання, водовідведення, державне регулювання, комунальні послуги, соціально-економічний розвиток.

Постановка проблеми. Із встановленням незалежності Україна отримала шанс досить швидко перетворитися в одну з найрозвиненіших країн Центральної та Східної Європи. Україна більше ніж інші колишні республіки була інтегрована в єдиний народногосподарський комплекс СРСР, значна частина її економіки працювала на військово-промисловий потенціал, а основні фонди мали великий ступінь зносу, деякі з них були двічі чи навіть тричі амортизованими. Тому створення збалансованого господарського комплексу на ринкових засадах передбачало не тільки зміну функціональних зв'язків, а й кардинальну реструктуризацію економіки, інше розміщення продуктивних сил. Це вимагало чітко окресленої стратегії перетворень, реалістичного плану дій, тривалого часу та значних ресурсів. Необхідними передумовами суспільно-політичних та економічних зрушень мали стати розбудова ефективної системи державного управління, формування дієздатного і відповідального політичного класу, створення нової якості влади в Україні [20, с. 5]. Держава завжди несла відповідальність за соціальну справедливість, благополуччя своїх громадян, соціальну захищеність. Формування нового господарського механізму в житлово-комунальній сфері (частиною якої є сфера водопостачання та водовідведення) було зорієнтовано на ради-

кальні зміни у відносинах власності, на розвиток ринкових відносин та відповідних інститутів із переданням багатьох функцій, які раніше належали державі [2]. Сфера водопостачання та водовідведення (як сфера життєзабезпечення населення, як важливий складник економічної системи країни) потребувала системного та якісного управління в рамках соціально-економічної політики як рушійної сили економічного зростання країни. Процес становлення державного управління у сфері комунальних послуг (водопостачання та водовідведення) триває з моменту незалежності країни. Тому питання соціально-економічних аспектів, які впливають на становлення державного регулювання цієї сфери, не втрачає своєї актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями державного регулювання природних монополій, зокрема сфери житлово-комунальних послуг, займалися П. Анпілогов, Є. Антонова, В. Венгер, А. Бабак, Н. Олійник, О. Ігнатенко, О. Білянський, Г. Семчук, Ю. Хіврич, О. Романюк, І. Запатріна, О. Кучеренко, І. Драган, В. Тітяєв, В. Михайленко, О. Димченко, Н. Журба, Є. Кайлюк, Н. Матвеев, В. Ніколаєв, Г. Оніщук, Л. Шаповал, О. Тищенко, В. Полуянов та інші. Згадані практики та науковці зробили значний внесок у дослідження та реформування сфери житлово-комунального господарства.

Однак соціально-економічні аспекти становлення державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення потребують подальшого наукового розгляду.

Мета статті полягає у дослідженні соціально-економічних аспектів, які впливали на становлення державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення.

Виклад основного матеріалу. Вирішення проблем, пов'язаних із функціонуванням соціальної сфери, є прерогативою держави як у країнах із розвинутою економікою, так і з перехідною. Створення та регулювання державою соціально-економічних умов життя суспільства з метою підвищення добробуту населення, усунення негативних наслідків функціонування ринкових процесів, забезпечення соціальної справедливості та соціально-політичної стабільності у країні є частиною соціальної політики держави. Узгодження цілей соціального характеру з цілями економічного зростання держави відбувається шляхом реалізації правових, організаційних, регулятивних та контрольних заходів, що формуються державною політикою.

Галузь водопостачання та водовідведення є сферою діяльності суб'єктів природних монополій, складником національної економіки, сферою соціально значущих послуг, що впливає на розвиток економічних відносин та соціальну політику держави. Державне регулювання сфери водопостачання та водовідведення є комплексом заходів, що здійснюються державою для впорядкування, контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів сфери водопостачання та водовідведення, для впорядкування системи суспільно-економічних відносин у сфері з метою стабілізації і пристосування суспільства до умов, що змінюються в державі. При цьому комплекс заходів держави змінюється під дією історичних, політичних, культурних, економічних, соціальних чинників. Таким чином, відбувається становлення державної політики у сфері водопостачання та водовідведення, її принципів державного управління та державного регулювання.

Необхідність підвищення ефективності взаємодії постачальників і споживачів соціальних послуг для досягнення суспільно значущого ефекту посилює необхідність участі держави в процесах регулювання ринку соціально значущих послуг, оскільки тільки на державному рівні можна зорієнтувати апарат управління на формування адекватних вимог до систем забезпечення населення соціальними послугами, що

зважають на територіальну специфіку виробництва і споживання соціальних послуг та особливий характер взаємодії суб'єктів ринку соціально значущих послуг, розвиваючи технології тісної взаємодії державних органів, постачальників і споживачів послуг [4].

Головною соціальною метою сфери водопостачання та водовідведення можна визначити постійне, безперебійне забезпечення населення послугами з водопостачання та водовідведення належної якості для задоволення фізіологічних, санітарно-гігієнічних, побутових та господарських потреб. Задоволення всіх зазначених суспільних потреб відбувається за допомогою систем централізованого водопостачання та водовідведення, які сьогодні обслуговують 99,3% населення міст (95,06% водовідведення); 89,1% населення селищ міського типу (61,3% водовідведення); біля 30% – населення сіл (2,5% водовідведення) на території України площею 603 628 км². Сумарна протяжність водопровідних мереж (без урахування Донецької області) у 2017 році становила 104,154 тис. км [3, с. 37, 43, 47]. Послуги з централізованого питного водопостачання та водовідведення надаються безперервно кожного дня, 24 години на добу спеціалізованими підприємствами. У сфері водопостачання та водовідведення послуги з водопостачання та водовідведення забезпечують 2 674 підприємства, з них спеціалізовані – 781, або 29,2%; до комунальної форми власності – 1 417, або 53%; державної – 63, або 2,4% (без урахування Донецької області) [3, с. 39].

Усі підприємства водопостачання та водовідведення були утворені в період активного розвитку соціалізму в УРСР, були орієнтовані на необмежене використання водних ресурсів, державну власність, суспільне благо для населення та розвивались у збільшенні водоспоживання. Соціальне відношення до води (як до суспільного блага із символічною вартістю) сформоване в період соціалізму, стало причиною нерозуміння споживчої та економічної цінності води та безконтрольного споживання води у суспільній свідомості. Держава не спонукала до контролю за водоспоживанням, не зобов'язувала підприємства вести комерційний облік водопостачання, облік втрат води, стимулювати до раціонального та економного водоспоживання, впроваджувати новітні технології тощо. Економічною основою надання послуг із водопостачання та водовідведення є тарифи

на ці послуги, які мають бути обґрунтованими і мають покривати всі витрати підприємства. Але економічні механізми управління підприємствами водопостачання та водовідведення формувались не з урахуванням рівня тарифів, а з урахуванням компенсації фактичних витрат на експлуатацію систем і розподілення цих витрат у відповідності до середнього показника водоспоживання на одного споживача.

Перехід до регульованої ринкової економіки призвів до кардинальних змін у сфері водопостачання та водовідведення і відповідних соціально-економічних наслідків. Державне регулювання сфери водопостачання та водовідведення було спрямоване на створення нормальних умов ефективного функціонування сфери та вирішення складних соціально-економічних проблем.

Становлення державної системи регулювання цін і тарифів у житлово-комунальному господарстві розпочалось із державного регулювання ціноутворення, згідно із яким державні фіксовані та регульовані ціни і тарифи встановлювались на ресурси, які впливали на загальний рівень і динаміку цін, на товари і послуги, що мали вирішальне соціальне значення, а також на продукцію, товари і послуги, виробництво яких було зосереджено на підприємствах, що займали монопольне становище на ринку [1, с. 180]. Водночас підприємства водопровідно-каналізаційного господарства були передані з державної до комунальної власності місцевих територіальних органів [14], а на об'єкти інженерної інфраструктури та благоустрою міст, зокрема мережі, споруди, устаткування, які пов'язані з постачанням споживачам води, газу, тепла, а також водовідведення й очищення стічних вод, установили заборону приватизації [12].

Аналіз стану розвитку житлово-комунального господарства в середині 1990-х років показав, що занижені тарифи на житлово-комунальні послуги для населення, недостатнє дотування галузі призвели до погіршення її фінансового стану, що значно ускладнило забезпечення необхідного рівня комунального обслуговування, оскільки виробники і споживачі послуг не мали стимулу до економного і раціонального господарювання, а це стримувало перехід до роботи в ринкових умовах. Перелічені та інші чинники зумовлювали невідповідність рівня і якості житлово-комунальних послуг до потреб споживачів, що посилювало соціальне напруження, а також погіршувало стан навколишнього природного середовища [9].

Державою було задекларовано поетапний перехід на нову систему плати за користування житлом або його утримання, за послуги водо-, тепло-, газопостачання, водовідведення, яка передбачала наближення цін і тарифів до рівня фактичних витрат, перехід до щомісячної субсидії окремим категоріям громадян на оплату житла та комунальних послуг. Таким чином, послуга водопостачання та водовідведення мала трансформуватися в благо економічне, за яке треба платити за ринковими цінами [19, с. 7].

Ринкові перетворення призвели до істотного подорожчання комунальних послуг (в 16 разів перевищило зростання цін на всі споживчі товари та послуги загалом). Наприклад, на початку 1990-х років населення оплачувало лише 4% реальної вартості комунальних послуг, а решту (96%) – за рахунок дотацій сплачувала держава. Крім того, підвищення цін на комунальні послуги супроводжувалось різким скороченням бюджетних дотацій, які виділялись із державного бюджету на покриття різниці між реальною вартістю послуг і тарифами для населення [19, с. 7, 9]. В Україні вперше виникло питання соціальної доступності комунальних послуг (водопостачання та водовідведення), коли у населення виникли труднощі в оплаті послуг. Для забезпечення доступності комунальних послуг Урядом було прийнято програму надання населенню безготівкових субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, скрапленого газу та тверде паливо [10]; було запроваджено перехресне субсидування населення за рахунок промислових споживачів, що призводило до необґрунтованого субсидування заможних верств населення, суттєво обмежувало можливості бюджету підтримувати малозабезпечених споживачів [1, с. 188]. Серед інших засобів державного регулювання задля забезпечення доступності послуг водопостачання, водовідведення та захисту малозабезпечених споживачів можна зазначити введення мораторію на нарахування за розрахунками та стягування з громадян України пені за несвоєчасне внесення квартирної плати та за житлово-комунальні послуги до 2011 р. [17]; встановлення плати за житло і комунальні послуги на рівні не більше 15% фактично отриманого сукупного доходу сім'ї, а також пряму заборону на відключення жилих приміщень від енерго-, тепло-, водо- і газопостачання у разі невнесення громадянами плати за житлово-комунальні послуги у зв'язку з невивплатою заробітної плати, пенсії

і непризначенням субсидії [11]; тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України [16].

Крім того, послуги з водопостачання та водовідведення було віднесено до соціально значущих послуг, за якими постійно проводитиметься моніторинг цін і тарифів на споживчому ринку регіонів [8]. Тим самим держава визначила соціальні межі природної монополії у сфері водопостачання та водовідведення, де через суспільну значимість конкуренції бути не може, ціни мають бути регульованими, в деяких випадках можливі державні дотації.

Соціально-економічний розвиток країни супроводжувався державними програмами, основним завданням яких є підтримка економічної рівноваги, вплив на якісні зміни економіки та стимулювання її розвитку, що покликане внести якісні зрушення у сферу соціального розвитку. За час формування державної політики у сфері водопостачання та водовідведення було прийнято декілька державних програм розвитку: Програму розвитку водопровідно-каналізаційного господарства 1997 р., яка визначила першочергові заходи галузі до 2001 р. щодо поліпшення фінансового стану підприємств водопровідно-каналізаційного господарства, вдосконалення нормативно-правової бази діяльності, реабілітації, реконструкції та розвитку водопровідно-каналізаційних комплексів, розроблення та дотримання технологічних регламентів експлуатації водопровідних та каналізаційних споруд і мереж, забезпечення підприємств галузі ресурсо- та енергозберігальними технологіями очищення питної та стічних вод і переробки осадів відповідним обладнанням, приладами контролю, реагентами, матеріалами тощо [13]; Програму проведення житлово-комунальної реформи 1999 р. що передбачала демонополізацію житлово-комунального господарства, розвиток конкурентного середовища, ринку житлово-комунальних послуг, удосконалення системи фінансування житлово-комунального господарства, оплати житла і комунальних послуг та системи соціального захисту населення, здійснення ефективної тарифної політики, удосконалення системи управління в галузі житлово-комунального господарства, забезпечення державного регулювання і контролю в питаннях використання та утримання житлового фонду й об'єктів комунального призначення, запровадження договірних відносин

між замовниками, виробниками, виконавцями та споживачами житлово-комунальних послуг до 2001 р. [7]; Програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002–2005 рр. та на період до 2010 р., згідно із якою основна роль реалізації реформи покладалась на органи місцевого самоврядування, а тарифна політика та залежність реформи від місцевих бюджетів розглядалась як певна мотивація для прискорення реалізації реформи сфери органами місцевого самоврядування [15]; Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки; Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки [6]; Програму економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», яка передбачала реформування житлово-комунального господарства з метою підвищення якості житлово-комунальних послуг для всіх верств населення, а також забезпечення бездотаційності цього сектора [18]. Проте жодна програма не була реалізована повністю і не досягла поставленої мети. На реалізацію зазначених програм вплинули економічний, правовий та політичний чинники, специфіка використання бюджетних коштів протягом бюджетного року, специфіка закупівельного законодавства, питання підготовки та прийняття механізмів використання коштів та виконання робіт, відсутність досвіду з реалізації інноваційних проектів та ін. Ці проблеми повторюються з року в рік.

Сучасне державне регулювання сфери водопостачання та водовідведення здійснюється незалежним державним регулятором (далі – НКРЕКП), який має забезпечити: збалансування інтересів суб'єктів господарювання, споживачів та держави, прозорість та відкритість діяльності на ринках природних монополій у сфері централізованого водопостачання та водовідведення, захист прав споживачів товарів і послуг у частині отримання товарів і послуг належної якості та в достатньому обсязі за економічно обґрунтованими цінами, а також стимулювання підвищення якості і задоволення попиту на них, формування і забезпечення прогнозованості цінової і тарифної політики на ринках, які перебувають у стані природної монополії у централізованого водопостачання та водовідведення, сприяння впровадженню стимулювальних методів регулювання цін, самоокупності діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єк-

тів господарювання на суміжних ринках, рівні можливості для доступу споживачів до послуг, обмеження впливу суб'єктів природних монополій на державну політику та сприяння конкуренції у сфері централізованого водопостачання та водовідведення [5]. Про ефективність державного регулювання сфери водопостачання та водовідведення говорить загальний стан водопровідно-каналізаційного господарства країни, що характеризується спільними для всіх підприємств галузі проблемами, що перешкоджають сталому функціонуванню та розвитку, підвищенню доступності та якості таких послуг, як збитковість підприємств унаслідок систематичного збільшення цін на енергоносії, низького рівня відшкодування виробничих витрат на житлово-комунальні послуги затвердженими тарифами, недосконалості механізму коригування тарифів, низька платіжна дисципліна споживачів, недостатність (відсутність) коштів на оновлення, модернізацію та технічне переоснащення основних фондів, зношеність основних фондів, низька якість послуг тощо. Наявність невирішених проблем соціально-економічного характеру у сфері водопостачання та водовідведення, соціального напруження та конфлікту інтересів не сприятиме розвитку сфери, а спонукатиме до нових соціальних потреб реформування галузі.

Висновки і пропозиції. Державне регулювання сфери водопостачання та водовідведення є не лише управлінським чи політичним питанням, адже на його становлення впливають такі соціально-економічні чинники, як історичні події, культурні цінності, рівень розвитку країни та інституцій, рівень доходу населення тощо. Послуги з водопостачання та водовідведення є соціально значущими послугами і мають бути доступними для населення. При цьому тариф на послуги з водопостачання та водовідведення має бути економічно обґрунтованим і покривати всі витрати підприємства. За весь час становлення державної політики у сфері тарифи не покривали витрат підприємств водопостачання та водовідведення. Підприємства отримували компенсації, дотації, різницю в тарифах тощо, але цих коштів не вистачало на оновлення основних фондів. Як показав історичний досвід, постійне зростання тарифів та субсидювання населення не виправили ситуацію у сфері водопостачання та водовідведення. Має бути новий підхід державного управління в цій сфері.

Історичний досвід України та світовий досвід показує, що ефективне державне регулювання не є можливим без застосування сучасних фінансово-економічних механізмів, зокрема запровадження механізмів державно-приватного партнерства.

Список використаної літератури:

1. Бабак А.В. Дослідження становлення і розвитку національної системи державного регулювання ціноутворення суб'єктів природних монополій та суміжних до них ринків інфраструктурних галузей житлово-комунальної сфери. *Науково-технічний збірник*. 2014. № 113. С. 174–208.
2. Драган І.О. Модернізація житлово-комунального господарства в Україні: теорія, методологія, практика державного управління. Монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2010. 401 с.
3. Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання в Україні у 2016 році. База даних «Мінрегіон України». URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/teplo-vodopostachannya-ta-vodovidvedennya/natsionalna-dopovid/proekt-natsionalnoyi-dopovidi-pro-yakist-pitnoyi-vodita-stan-pitnogo-vodopostachannya-v-ukrayini-u-2016-rotsi/> (дата звернення: 01.02.2019).
4. Пакулін С.Л., Топчій О.О. Державне регулювання сфери соціальних послуг, 2012. URL: http://www.rusnauka.com/2_KAND_2012/Economics/-15_97166.doc.htm (дата звернення: 01.02.2019).
5. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон від 09.07.2010 №2479-VI. База даних: «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2479-17> (дата звернення: 01.02.2019).
6. Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки: Закон від 03.03.2005 № 2455-IV. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2455-15/ed20050303> (дата звернення: 01.02.2019).
7. Про затвердження Програми проведення житлово-комунальної реформи на 1999–2001 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 29.01.1999 № 113. База даних «Законодавство України». ВР України URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/-laws/show/113-99-%D0%BF> (дата звернення: 01.02.2019).
8. Про заходи щодо проведення моніторингу цін і тарифів на споживчому ринку: постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2002 р. № 803. База даних: «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/-laws/show/803-2002-%D0%BF> (дата звернення: 01.02.2019).

9. Про Концепцію розвитку житлово-комунального господарства в Україні: постановва Кабінету Міністрів України від 27.02.1995 № 150. База даних «Законодавство України». ВР України URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/-show/150-95-%D0%BF/ed19950227> (дата звернення: 01.02.2019).
10. Про надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 04.02.1995 № 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89-95-%D0%BF> (дата звернення: 01.02.2019).
11. Про оплату житлово-комунальних послуг населенням України: постанова Верховної Ради України від 18.03.1999 № 512-XIV. База даних: «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-14> (дата звернення: 01.02.2019).
12. Про приватизацію державного майна: Закон від 04.03.1992 №2163-XII. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2163-12/ed19920304> (дата звернення: 01.02.2019).
13. Про Програму розвитку водопровідно-каналізаційного господарства: постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 № 1269. База даних «Законодавство України». ВР України URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/-1269-97-%D0%BF/ed19971117> (дата звернення: 01.02.2019).
14. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю): постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.1991 № 311. База даних «Законодавство України». ВР України URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF> (дата звернення: 01.02.2019).
15. Про схвалення Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002–2005 роки та на період до 2010 року: постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.2002 № 139. База даних «Законодавство України». ВР України URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/139-2002-%D0%BF/ed20020214> (дата звернення: 01.02.2019).
16. Про тимчасову заборону підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги та перевезення пасажирів у громадському транспорті, що надаються громадянам України: Закон від 23.07.1998 № 51-XIV. База даних: «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/-show/51-14/ed19980723> (дата звернення: 01.02.2019).
17. Про тимчасову заборону стягнення з громадян України пені за несвоєчасне внесення плати за житлово-комунальні послуги: Закон від 13.11.1996 №486/96-ВР. База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/486/96-%D0%B2%D1%80/ed19961113> (дата звернення: 01.02.2019).
18. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: програма Президента України від 02.06.2010. База даних «Законодавство України». ВР України URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10> (дата звернення: 01.02.2019).
19. Романюк О.П. Соціальні наслідки ринкових перетворень в сфері водопостачання та водовідведення. Київ: К.І.С., 2004. 68 с.
20. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця [та ін.]. Київ: НВЦ НБУВ, 2009. 687 с.

Крылова И. И. Социально-экономические аспекты становления государственного регулирования сферы водоснабжения и водоотведения

В статье рассмотрены социально-экономические аспекты становления государственного регулирования сферы водоснабжения и водоотведения. Установлено, что сфера водоснабжения и водоотведения является сферой деятельности субъектов естественных монополий, составляющей национальной экономики, сферы социально значимых услуг, влияет на развитие экономических отношений и социальную политику государства. Автор исследует события и нормативные акты со времен независимости страны, которые повлияли на реформирование сферы коммунальных услуг, становления государственного регулирования сферы водоснабжения и водоотведения, анализирует инструменты, методы и результаты регулирования. В статье также определяется неэффективность тарифной политики и проблема доступности услуг водоснабжения и водоотведения.

Ключевые слова: водоснабжение, водоотведение, государственное регулирование, коммунальные услуги, социально-экономическое развитие.

Krylova I. I. Social and economic aspects of the state regulation of water supply and wastewater sector

The article deals with the socio-economic aspects of the state regulation of the water supply and wastewater sector. It was established that the sphere of water supply and wastewater is a sphere of activities of natural monopolies, which is a part of the national economy, a sphere of socially important services, and influences the development of economic relations and social policy of the state. The author investigates events and regulations from the time of independence of the country that have influenced the reform of the utility sector, the development of state regulation of the water supply and wastewater sector, and analyzes the tools, methods and results of regulation. The article also defines the ineffectiveness of tariff policies and the problem of access to water and wastewater services.

Key words: water supply, wastewater, state regulation, utilities, social and economic development.

УДК 338.43.02:636 (477)

О. В. Лавруккандидат економічних наук,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЯК ЧИННИК ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ГАЛУЗІ ТВАРИННИЦТВА

У статті обґрунтовуються актуальні питання стосовно вироблення та здійснення цілеспрямованої й ефективної державної політики, котра дає можливість своєчасно реагувати на зміни у суспільстві. Зазначено, що заходи державної політики забезпечують розв'язання багато суспільних проблем, стабільність конституційного, економічного і правового стану країни та задоволення суспільних інтересів її громадян. Запропоновано для досягнення ефективного здійснення державної політики забезпечити відкритість виконуваних дій органами державної і виконавчої влади та активізувати участь громадян під час вирішення комплексу проблем, що накопичилися у галузі тваринництва.

Ключові слова: держава, державна політика, тваринництво, цілі державної політики, державно-політичні рішення.

Постановка проблеми. Формування державної політики є особливо важливим процесом, оскільки виникає потреба проведення аналізу усіх можливих наслідків від невірної прийнятих державних рішень, а тому необхідно організувати діяльність уряду, щоб її результат призвів до соціально-економічного зростання економіки України. У контексті зазначеного недосконалість сформованої державної політики негативно впливає на соціально-економічну діяльність суб'єктів господарювання у тваринництві, оскільки зараз для держави дуже важливо забезпечити попит населення на необхідні продукти тваринного походження і не порушити вимоги продовольчої безпеки.

Актуальним питанням натеper є здійснення повного переходу країни на інноваційно-інвестиційну модель розвитку, котра все більше цікавить політиків, науковців та безпосередніх працівників тваринництва. Водночас ефективне функціонування галузі тваринництва нині потребує формування соціально-економічних стимулів для підтримки його конкурентоспроможності та розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності, котра є однією з пріоритетних завдань державної політики.

Особливо актуальною ця проблема є для малих приватних і фермерських господарств. Зважаючи на це, у державній політиці мають знаходити своє місце не тільки проблеми розвитку суспільства, але й ті непередбачувані ситуації у тваринництві, що потребують встановлення причин появи та виявлення шляхів

своєчасного розв'язання. У цьому разі важливими мають бути відповідні державно-політичні рішення, що відповідають наявним проблемам, а також програми та інструменти реалізації у конкретній сфері діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічному обґрунтуванню державної політики, стратегії і механізмів її розробки, інструментам упровадження та здійснення органами державної влади у різних сферах суспільної діяльності присвятили свої наукові розробки такі вітчизняні вчені, як В. Андріяш, В. Бакуменко, О. Валевський, З. Варналій, В. Воротін, В. Гошовська, О. Кілієвич, М. Латинін, В. Мамонова, П. Мироненко, В. Ребкало, В. Романов, Є. Романенко, І. Розпутенко, В. Тертичка та багато інших науковців.

Водночас досить багато науково-теоретичних питань стосовно визначення сутності, досягнення цілей, застосування інструментів, програм і механізмів вироблення і впровадження заходів державної політики з метою подальшого розвитку тваринництва досі потребують більш поглибленого дослідження.

Мета статті полягає у теоретичному обґрунтуванні дефініції державної політики, сучасних тенденцій її формування та здійснення для забезпечення життєдіяльності галузі тваринництва.

Виклад основного матеріалу. Дослідження показали, що державна політика є важливою сферою діяльності суспільства і держави, оскільки від ефективності її здійснення залежить

успішне функціонування держави, суспільства та гідне життя кожної людини. Сьогодні оптимальне співвідношення функціональних можливостей держави і державної політики має не тільки теоретичне, але й практичне значення, оскільки країна знаходиться на етапі реформування всіх сфер життєдіяльності та становлення нової європейської моделі української держави. Наразі державна політика може поширюватися не на все суспільство, але регулювати різні сфери діяльності, зокрема аграрну, до складу якої належить тваринництво та впливати на певну суспільну групу людей, котрі знаходяться в межах здійснення її функцій. Це говорить про те, що вона знаходиться у підпорядкуванні і є потребою не тільки держави, але й інститутів громадянського суспільства, оскільки працівники тваринництва можуть брати участь (вносити пропозиції щодо покращення тут стану справ) у формуванні державної політики. Це сприятиме встановленню характеру діяльності держави, правильності вибору пріоритетів у її розвитку, організованості й ефективності.

Натепер забезпечення інтенсивного розвитку галузі тваринництва є необхідною умовою для досягнення високого рівня продовольчої безпеки країни та забезпечення населення високопоживними продуктами харчування. Між тим сучасний стан тваринництва залишається під впливом негативних тенденцій (глобалізація, кризові явища, слабке фінансово-економічне становище, низька інвестиційна привабливість, відсутність державної підтримки, нестабільність

вітчизняної економіки), котрі проявляються у щорічному скороченні (за період 2000–2017рр. на 24,4%) різних видів умовного поголів'я тварин та незначному зростанні (на 19,8%) обсягів валової продукції тваринництва за рахунок змін у системі ціноутворення (рис. 1).

Така критична ситуація, що склалася у галузі тваринництва, потребує негайного втручання і посилення уваги держави задля пошуку ефективних заходів із забезпечення економічної і соціальної стабільності у тваринництві країни. Насамперед основним завданням держави є формування та здійснення науково обґрунтованої і дієвої державної політики.

Уважаємо, що найбільш важливими пріоритетами державної політики у забезпеченні життєдіяльності тваринництва є:

- спрямування органів державної влади на повноцінне використання державних і ринкових механізмів із метою забезпечення галузі високопродуктивним поголів'ям тварин і виробничими ресурсами;
- стимулювання впровадження сучасних технологій, інновацій та модернізації виробничих процесів суб'єктами господарювання;
- сприяння органами виконавчої влади та місцевого самоврядування активізації інвестиційних процесів;
- створення належних умов для інтеграції виробничих, фінансових, торговельних, науково-дослідних і освітніх організацій.

Варто зазначити, що держава має дотримуватися свого політичного курсу, функціонувати

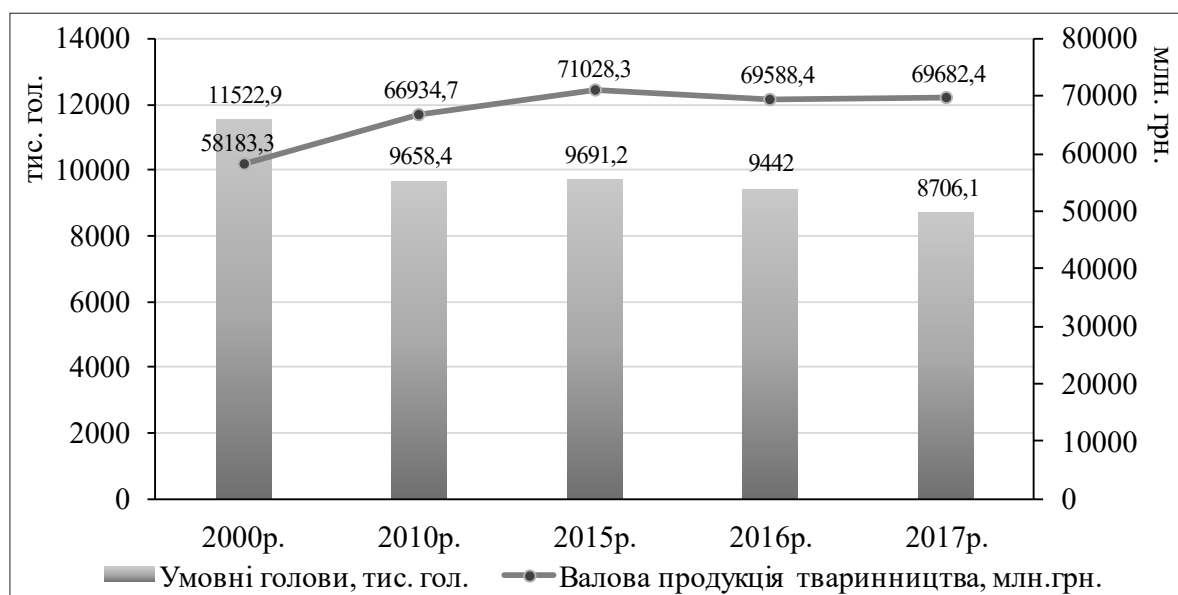


Рис. 1. Динамічні зміни у кількості умовного поголів'я тварин та обсягах валової продукції тваринництва [1, с. 46, 134]

у рамках законів, завжди бути здатною ефективно втілювати в життя власну державну політику, забезпечувати політичні процеси відповідно до розроблених стратегій стабільного розвитку. А тому неодмінною вимогою у формуванні ефективної державної політики є важливість урахування державними інститутами різних критичних ситуацій, непередбачуваних подій та інтересів громадян різних соціальних груп.

Дослідження тенденцій реалізації державної політики дало можливість виявити низку системних питань, що лежать в основі плану пріоритетних дій держави і уряду до 2020 року [2] і потребують першочергового перегляду та розв'язання. Наразі цей процес потребує підвищення відповідальності центральних органів виконавчої влади (у межах компетенції) за формування і реалізацію заходів державної політики, що відображують стан зовнішньої (фактор національної безпеки) і регіональної політики, справедливості соціальної політики, ефективності фінансової і модернізації виробничої діяльності, незалежності енергетичної безпеки, прискорення економічного розвитку сфер і галузей аграрного виробництва тощо.

Необхідність удосконалення державно-політичних і економічних процесів у країні актуалізує нагальну потребу поглибленого теоретичного дослідження парадигми державної політики як об'єкта наукового пізнання формування її заходів, планування і реалізації у галузі тваринництва.

Незважаючи на наявні вагомні напрацювання у науковій літературі, досі серед вітчизняних дослідників триває наукова дискусія стосовно визначення дефініції державної політики. Із метою її обґрунтування дуже часто використовується термінологія «державна політика», «суспільна політика», «публічна політика», хоча кожна з них має своє функціональне спрямування у розв'язанні політичних, виробничих і суспільних проблем. Вітчизняними і зарубіжними вченими вивчається проблематика процесу вироблення і здійснення державної політики та її суспільного середовища.

Існує думка, що «політика починається тоді, коли така однастайність спонтанно зародиться не в змозі, але конкретній групі людей вкрай необхідно діяти колективно» [3, с. 282–283], особливо коли це стосується підприємницької діяльності у галузі тваринництва. Оцінюючи стан здійснення державної політики у регулюванні підприємницької діяльності, окремі дослідники характеризують політику як пропо-

нований курс діяльності уряду для задоволення потреб та використання різних можливостей розв'язання конкретних проблем [4]

Тривалий час (особливо у роки ХХІ століття) спостерігається значний інтерес науковців і суспільства до розуміння, змісту, функцій, процесу формування і реалізації державної політики. Узагальнення наукових досліджень науковців дає можливість виявити різні трактування державної політики та її співставлення з публічною (суспільною, громадською) політикою. Так, відомий російський вчений Ю.А. Красін стверджує, що публічна політика має потребу в державі, тоді як державна політика завжди претендує бути публічною, а тому критерієм публічності є взаємодія влади і суспільства з метою формування політики [5].

Інакше трактується, що на діяльність держави мають спрямовуватися інтереси суспільства (джерело формування суспільних інтересів і цінностей), оскільки державна влада набуває публічного статусу за рахунок надання відповідних благ членам суспільства [6]. Уважаємо, що поняття дефініцій різних видів політик (ураховуючи сутнісні характеристики) не можна ототожнювати, оскільки джерелом формування рішень у державній політиці є органи державної влади, публічній – органи управління суспільством, громадяни.

У сформованому механізмі реалізація рішень державної політики здійснюється урядом відповідно до стратегічних планів і програм, а публічної політики – представницькими органами з широким залученням органів державного управління, експертів, громадських і недержавних організацій та окремих особистостей. Така ж точка зору (відмінність і різноспрямованість політик) підтримується багатьма вченими [7]. Ураховуючи те, що рішення державної політики ухвалюються державними і місцевими органами влади, пропонується використовувати лише можливу назву «суспільна політика» [8, с. 38].

Водночас стверджується, що ототожнення або розмежування державної і публічної політик залежить від механізмів вироблення, можливостей держави позбавити певний суспільний інтерес публічного статусу, особливо коли сучасні політичні процеси тяжіють до залучення у процес реалізації державної політики неінституційних акторів [9]. З'ясовано, що у працях зарубіжних дослідників політики аналізуються соціально-економічні й інші умови та дійові особи безпосереднього впливу на процес та арени владної дії [10].

Зазначимо, що наявність значної кількості різних підходів до трактування вченими домінуючої парадигми процесу державної політики ускладнює сприйняття її узагальнених етапів: розгляд і усвідомлення державних проблем, розробка альтернативних рішень, установлення порядку денного, впровадження й оцінювання та не містить зрозумілих припущень стосовно рушійних сил розвитку цих процесів. Здебільшого безліч емпіричних досліджень не сприяє теоретичному зв'язку й узгодженості між діями етапів, тому реальний процес державної політики дуже часто не відповідає чіткості встановлених етапів.

У проведених дослідженнях під час обґрунтування державної політики доводиться необхідність систематичного і точного аналітичного оцінювання [11] на основі досконалого планування і якісного вимірювання заходів політики (державних рішень, політичних продуктів та перспективних завдань), особливо коли така оцінка проводиться стосовно галузі тваринництва.

Під час розв'язання низки політичних, суспільних і виробничих проблем державної політики та встановленні взаємозв'язків між її функціями і складниками, державні інституції можуть знаходитися у стані діяльності або бездіяльності (відсутність цілей і науково-прак-

тичних програм соціально-економічного і політичного розвитку країни у перспективі). Так, виникає неможливість визначення пріоритетних напрямів державної політики та проведення творчого діалогу за умов співпраці працівників законодавчої і виконавчої гілок влади з метою вирішення передбачуваних завдань відповідно до сформованих заходів і поставлених цілей.

Незважаючи на те, що формування державної політики має цілеспрямований характер, результати її здійснення можуть не збігатися з поставленими нею цілями, оскільки її зміст може бути несподіваним і невластивим до виконання. Окрім цього, на державну політику можуть впливати окремі владні структури у межах сформованих стосунків і змінювати наміри її спрямування на досягнення визначених цілей.

Отже, під час формулювання цілей політики (відповідно до її намірів і спрямування) важливо встановити декларовані у суспільстві цінності, що визначають алгоритм досягнення цілей (рис. 2).

Таким чином, реалізація цілей державної політики відбувається у такій алгоритмічній послідовності:

1) вибір суспільних цінностей та структурування рішень, що приймаються державою, уря-



Рис. 2. Алгоритм процесу реалізації цілей державної політики

дом та відповідними державними установами при формуванні державної політики;

2) визначення важелів для перетворення в дію заходів, завдань та пошук можливостей досягнення цілей державної політики, котра за допомогою системи владних відносин впливає на становлення і життєдіяльність галузі тваринництва;

3) отримання конкретних результатів, перевірка їх на достатність, оцінювання та створення відповідних умов для впровадження державної політики.

Зауважимо, що під час формування цілей відповідно до функціональної спрямованості державної політики важливо забезпечити цілеспрямовану діяльність державної влади і взаємозв'язок інструментів державної політики (бюджетної, податкової, монетарної, конкурентної), що пов'язані з процесом реалізації політики (накладження суспільної стабільності і вирішення сукупності суспільних проблем). Використання різних інструментів і методів (нормативно-правові, адміністративні, економічні, соціально-психологічні) буде залежати від особливостей і цілей державної політики, системи державного управління ситуацією, що склалася в галузі тваринництва.

Узагальнення наукових досліджень дозволило виявити ту ситуацію, коли дослідники-політологи, намагаючись зосередитися на політиці, характеризують процес політичної діяльності, акцентують увагу на її конкретних випадках або ж демонструють безнадійну складність, невинувативність процесу вироблення державно-політичних рішень. Наразі політику в такому розумінні доречно розглядати як правила прийняття рішень, котрі використовуються владою і є керівним принципом поведінки за умов її реалізації. Тому використовуючи дефініцію «політика» для відображення нагальних намірів влади, слід зосередитися не тільки на загальних питаннях, але й специфічному переліку варіантів вибору, котрий здійснюється в межах цієї політики, тобто політика є спроектованою програмою цільових цінностей і практичних дій для досягнення мети, особливо під час дослідження проблем у розвитку галузі тваринництва. У такому разі до уваги береться цілеспрямована орієнтація політики Міністерства аграрної політики і продовольства на середовище виробництва (соціальне, економічне, політичне) та інтереси громадян у цій сфері виробничої діяльності.

Слід зазначити, що виконання органами державної влади цілого комплексу управлінських

дій щодо конкретного об'єкта управління, здійснюється під впливом суспільного середовища, котре є основою для формування державної політики за умов широкого застосування стратегічного управління, що є складником державного управління. Цим важливим питанням, а також аналізу середовища державної політики, надається особлива увага практиками і науковцями, котрі акцентують увагу на потенційну керованість середовища суб'єктами вироблення державної політики через його здатність до структурування і формування стійких суспільних структур [12]. Таку ж точку зору підтримують й інші дослідники під час вивчення теоретичних й історичних аспектів аналізу державної політики та чинників впливу середовища на трансформацію [13].

Стверджується, що структурування суспільного середовища передбачає чітку ідентифікацію різних суб'єктів державної політики, котрі відіграють певну роль у системі її формування й оцінюють вплив на її зміст управлінських механізмів та інституційних угод. Низка авторів під політикою розуміють певний вид діяльності, котра сприяє задоволенню довготривалих поточних інтересів соціальних груп [14, с. 15] або ж як «тривалу серію більш або менш відповідальних дій та узгодження з метою прийняття конкретного рішення» [12, с. 4–5]. У контексті зазначеного різні інституції (організації громадянського суспільства, експертно-аналітичні об'єкти, групи інтересів, міжнародна спільнота) можуть утворювати своєрідні мережі політики, через які забезпечується безпосередня участь у виробленні державної політики у взаємодії з державою [15, с. 61].

Отже, політика є особливою сферою й універсальним механізмом для функціонування суспільства, основою здійснення державною владою управління стосовно прийняття і реалізації державно-політичних рішень, особливо тих, котрі регулюють людські взаємовідносини, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності галузі тваринництва.

Висновки і пропозиції. Викладене дає підстави до висновку, що державна політика має багатогранне спрямування за рахунок безлічі характерних для неї властивостей і особливостей, тому має бути орієнтована на отримання конкретного результату в процесі вирішення важливих для суспільства завдань. Її заходи забезпечують розв'язання багато суспільних проблем, стабільність конституційного, еконо-

мічного і правового стану країни та задоволення суспільних інтересів її громадян. Тут особливе місце слід відвести соціально-психологічним чинникам, оскільки вони впливають на поведінку громадян та окремих особистостей. Таким чином, у подальші роки сучасна державна політика мусить мати специфічне спрямування на характер виробничої діяльності у тваринництві залежно від кількості генетичного потенціалу, чисельності працівників, розподілу за сферами зайнятості, збільшення обсягів виробництва і підвищення конкурентоспроможності тваринницької продукції та забезпечення продовольчої безпеки країни.

Уважаємо, що головним у здійсненні державної політики є визначення пріоритетних проблем, які потребують державного втручання. Державно-управлінським діям має передувати обговорення всіх обставин існування проблем, причин виникнення, оптимальних шляхів розв'язання. Це означає, що державна політика має бути орієнтована на отримання конкретного результату в процесі вирішення важливих суспільно значущих питань

Список використаної літератури:

1. Сільське господарство України 2017: статистичний збірник. Київ: Державна служба статистики України, 2018. 245 с.
2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 6.08.2014р. Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 1089 від 20.12.2017. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>
3. Міллер Д. Політика. Енциклопедія політичної думки; [пер. з англ. Н. Лисюк, С. Альошкіної, І. Підлуської. Редкол.: К. Сігов, В. Скуратівський, Л. Фінберг]. Київ: Дух і Літера, 2000. С. 282–283.
4. Рябічко О.В. Державна політика регулювання підприємницької діяльності: механізми формування. Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 1 (39). С. 72–76. URL: <http://www.stattionline.org.ua>
5. Красин Ю.А. Публичная сфера и публичная политика в российском измерении. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2012/03/12/1269113634/1.pdf>
6. Алексеева Т. Публичное и частное: где границы политического. Философские науки. 2005. № 3. С. 26–39.
7. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні. Під загальною редакцією О. П. Демянчука. Київ: Факт, 2004. 224с.
8. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ: Вид. Соломії Павличко «Основи», 2002. 750 с.
9. Телешун С. Що таке публічна політика? URL: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/12/blog-post_26.html
10. Anderson J. E. Public Policy-making: An Introduction. Boston: Houghton Mifflin Company, 1997. 355 p.
11. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики. Пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської; наук. ред. пер. О. Кілієвич. Київ: Основи, 2000. 671с.
12. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: навч. посіб. Кол. авт.: О.І. Валевський, В.А. Ребкало, М.М. Логунова та ін.; За заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 230 с.
13. Вступ до аналізу державної політики: навч. посіб. В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. Київ: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. 238 с.
14. Пірен М.І. Публічна політична діяльність: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2009. 288 с.
15. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики. Перекл. з англ. О.Рябова. Львів: Кальварія, 2004. 264 с.

Лаврук А. В. Государственная политика как фактор жизнедеятельности отрасли животноводства

В статье обосновываются актуальные вопросы относительно выработки и осуществления целенаправленной и эффективной государственной политики, которая дает возможность своевременно реагировать на изменения в обществе. Указано, что меры государственной политики обеспечивают решение многочисленных социальных проблем, стабильность конституционного, экономического и правового положения страны и удовлетворения общественных интересов ее граждан. Предложено для достижения эффективного осуществления государственной политики обеспечить открытость выполняемых действий органами государственной и исполнительной власти и активизировать участие граждан при решении комплекса проблем, накопившиеся в отрасли животноводства.

Ключевые слова: государство, государственная политика, животноводство, цели государственной политики, государственно-политические решения.

Lavruk A. V. State policy as a factor in the life of the animal husbandry

The article substantiates topical issues related to the development and implementation of targeted and effective public policy, which makes it possible to respond in a timely manner to changes in society. It is indicated that the measures of state policy provide solutions to numerous social problems, stability of the constitutional, economic and legal state of the country and meet the public interests of its citizens. In order to achieve effective implementation of the state policy, it is proposed to ensure the openness of the actions carried out by the state and executive authorities and to intensify the participation of citizens in solving the complex of problems that have accumulated in the animal husbandry.

Key words: *state, state policy, animal husbandry, public policy objectives, public policy decisions.*

Н. А. Леоненко

кандидат економічних наук,
науковий співробітник навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

У статті висвітлено теоретичні дослідження щодо формування та функціонування організаційного механізму державного регулювання як дієвого механізму впливу на розвиток туристичної сфери України. Визначено основні параметри організаційного процесу, за якими розрізняють конкретні організаційні механізми, та основні засоби реалізації. Розкрито роль організаційного механізму в складі механізмів державного регулювання розвитку туристичної сфери.

Ключові слова: туристична сфера України, механізми державного регулювання туристичною сферою, організаційний механізм державного регулювання, засоби реалізації організаційного механізму, практична дія організаційного механізму.

Постановка проблеми. Формування та розвиток сучасних засад функціонування національної економіки викликали гостру необхідність докорінного реформування управління галузями господарського комплексу, зокрема туристичної сфери, та значно підсилили зацікавленість до підвищення якості туристського обслуговування населення. Нерідко туризм опинявся в різних країнах тим важелем, використання якого дозволяло оздоровити всю національну економіку країни. Сучасний туризм розвивається досить швидкими темпами. Попит на туристські товари та послуги безперервно зростає. Загальнодержавне значення туризму, як будь-якої перспективної галузі, полягає в здатності забезпечувати великі надходження до бюджетів усіх рівнів через податки, тобто брати безпосередню участь у формуванні валового внутрішнього продукту, створенні додаткових робочих місць, забезпеченні зайнятості населення і активізації зовнішньоторговельного балансу. У цих умовах різко зростає значущість управлінських інновацій, механізмів державного регулювання, зміцнення територіального принципу управління і регулювання в поєднанні з програмно-цільовими і сценарними методами, що робить можливим ефективно стратегічне управління функціонуванням і розвитком сфери туризму. При цьому основна увага має бути приділена організаційно-економічним аспектам проблеми і системному підходу до вирішення. Тому вибір ефективних форм і методів державного

регулювання розвитку сфери туризму, цілісного за своєю сутністю і принципам побудови, набуває особливої актуальності і значущості на сучасному етапі господарювання. Тому проблеми вивчення та вдосконалення механізмів державного регулювання на рівні всієї туристичної галузі стають важливими об'єктами теоретичних і прикладних наукових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових джерел теоретико-методологічних аспектів державного регулювання окремими сферами національної економіки, зокрема туристичної сфери, а також аналізу економіки й організації туристичної індустрії свідчить про те, що вагомий внесок у наукові надбання з цієї проблематики внесли як вітчизняні, так і зарубіжні вчені. Цим питанням присвячено наукові праці Ю. Алексєєвої, В. Бакуменка, О. Білотіла, М. Біржакова, Л. Давиденко, С. Домбровської, В. Кифяка, В. Князева, О. Любіцевої, О. Лебединської, В. Олуйко, А. Чечель, О. Чмир, О. Шаптала, В. Шведун та інших. Не применшуючи наукові здобутки цих видатних учених, уважаємо за доцільне більш детально висвітлити саме питання формування та функціонування організаційного механізму державного регулювання як дієвого механізму впливу на розвиток туристичної сфери України.

Мета статті – проаналізувати теоретичні положення щодо формування організаційного механізму державного регулювання туристичної сфери та запропонувати деякі практичні рекомендації його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Туристична сфера країни і регіонів (як комплекс галузей, безпосередньо пов'язаних із рівнем життя, добробутом населення, соціально-економічним розвитком територій) особливо гостро відчуває необхідність участі суспільства у створенні сприятливих умов функціонування ринку туристичних послуг (незалежно від виду і характеру споживання).

Державне регулювання розвитку туризму – це вплив держави на діяльність суб'єктів господарювання і кон'юнктуру ринкового механізму, реалізація державних соціально-економічних пріоритетів і вироблення єдиної концепції розвитку цієї сфери. Це складний процес, що вміщує процедуру розробки державної політики розвитку туризму, обґрунтування її основних напрямів, вибору інструментів і методів її проведення. За відсутності спеціально розробленої політики щодо розвитку туризму й інтеграції окремих її положень в інші державні політики втрачається цільова спрямованість регулювання туристської діяльності. Зміст державного регулювання туризму визначається цілями, що стоять перед державними органами, а також тими інструментами, якими володіє держава для проведення цієї політики.

Численні зв'язки туризму з іншими галузями економіки породжують значні зовнішні економічні, екологічні та соціально-культурні ефекти, поширення яких найчастіше перебуває поза сферою контролю суб'єктів туристської діяльності. Державне регулювання туризму має бути спрямоване на мінімізацію негативних і збільшення позитивних наслідків зовнішніх впливів.

Регулювання розвитку туризму є багаторівневою системою, що вміщує:

- координацію та сприяння розвитку туризму в глобальному масштабі, що здійснюється через Всесвітню туристичну організацію за участю міжнародних фінансових організацій;
- узгодженість туристської політики, яка на міждержавному рівні досягається через регіональні туристські організації і спеціальні органи міждержавних об'єднань (наприклад, ЄС);
- на національному та регіональному рівнях регулювання також здійснюється через спеціально створені органи і громадські асоціації туристських організацій.

Суб'єктами регулювання туризму є спеціально вповноважені державні органи, а також громадські туристські організації, до того ж процес формування державної політики роз-

витку туризму має будуватися на основі активної взаємодії.

Реалізація ключових завдань державного регулювання розвитку туристичної індустрії здійснюється через відповідний дієвий механізм, що є складною структурою системоутворювального характеру, яка складається з визначених компонентів, що здатні забезпечити ефективність управлінських рішень у результаті взаємодії.

Так, О. Мельниченко, В. Шведун наголошує, що механізм державного управління туристичною сферою є складною, створеною штучним шляхом системою, якій притаманні чітка структура та взаємозв'язки [1].

На думку Н. Нижник, О. Машкова, механізм державного управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні та зовнішні фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [2].

В. Бакуменко та В. Князєв у своїх працях зазначають, що механізм державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [2].

О. Білотіл розглядає механізм державного управління в туристичній індустрії як комплекс взаємопов'язаних елементів, що забезпечують реалізацію державної політики щодо туристичної індустрії та суміжних галузей із метою якісного задоволення потреб споживачів щодо організації дозвілля, забезпечення соціально-економічного розвитку територій, а також нейтралізації та уникнення негативних наслідків від туристичних потоків [3].

У науковій літературі виділяють такі механізми державного регулювання туризму: економічні, організаційно-економічні, нормативно-правові, інформаційно-аналітичні, адміністративні, соціально-психологічні.

Дослідження механізмів державного регулювання сфери туризму свідчать, що організаційний механізм є основою державного регулювання і потребує найбільшого удосконалення. Організаційний механізм – це сукупність різних за своєю природою конкретних організаційних елементів у механізмі управління, що мають організовувати регулювання, управління в інтересах державної влади, ефективну діяльність державно-управлінської системи тощо.

Основне призначення організаційних елементів у складі механізмів державного управління – формування та посилення організаційного потенціалу суб'єктів управління як складника системи управління.

За природою основних параметрів організаційного процесу конкретні організаційні механізми можуть бути:

- організаційно-структурними (здійснюють управлінський вплив через формування структур та реструктуризацію);
- організаційно-адміністративними (впливають на діяльність персоналу);
- організаційно-технічними (впливають на технічні, соціотехнічні та технологічні параметри управлінського процесу);
- організаційно-економічними (впливають на економічні параметри управлінської діяльності);
- комплексними (мають усі або кілька вказаних ознак) [1, с. 66].

До основних засобів реалізації організаційного механізму належать такі: розмежування повноважень центрального та місцевих органів виконавчої влади у сфері туризму, створення структурних підрозділів із питань туризму і курортів на всіх рівнях управління та координаційних консультативно-дорадчих органів, удосконалення взаємовідносин органів місцевого самоврядування із суб'єктами господарчої діяльності, пов'язаної з наданням туристичних послуг, створення туристсько-інформаційних центрів, удосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки з питань розвитку туризму [4].

Держава, згідно із Законом України «Про туризм», визнаючи туристичну діяльність однією з пріоритетних галузей економіки України, сприяє туристичній діяльності і створює сприятливі умови для її розвитку, визначає і підтримує пріоритетні напрями туристичної діяльності, формує імідж України як країни, сприятливої для туризму, здійснює підтримку і захист українських туристів, туроператоров, турагентів та об'єднань [5].

Однією з найважливіших проблем розвитку туристичної галузі України є відсутність суттєвої державної підтримки місцевих ініціатив щодо розвитку туризму. Проте зарубіжний досвід свідчить про те, що максимального ефекту в цій справі можна досягти лише за умов співпраці органів виконавчої влади, місцевого само-

врядування, громадських і професійних організацій та підприємницьких структур [6].

Слід звернути увагу на те, що вплив із боку державних органів різних рівнів є визначальним у становленні організаційного механізму державного регулювання вітчизняної сфери туризму.

Державні і приватні організаційні структури у сфері туризму мають відповідати конкретним умовам кожного регіону. Залежно від зміни обставин ці структури можуть також змінюватися. До того, як будуть обрані організаційні структури, слід принципово визначити відповідні функції уряду і приватного сектора в розвитку державного регулювання сфери туризму.

Із цих позицій вважаємо, що державний сектор має взяти на себе такі функції: координацію та контроль міжгалузевої та міжрегіональної діяльності у сфері туризму, планування й управління, статистику і дослідницьку діяльність, нормативи і стандарти, інвестиційні стимули; визначення послуг у сфері маркетингу, планування та професійну підготовку кадрів для туризму, що вміщують розробку освітніх і навчальних стандартів, а також забезпечення базової інфраструктури. Приватний сектор має нести відповідальність за комерційний розвиток і експлуатацію засобів та інших туристських об'єктів і надання послуг.

Тобто задля успішного функціонування та вдосконалення організаційного механізму державного регулювання туристичної сфери України необхідний більш поглиблений та скрупульозний підхід до вивчення теоретичних і практичних питань формування системи органів державної влади та господарчого управління, структури, раціонального розподілу повноважень, виконання ними функцій контролю і координації діяльності об'єктів регулювання, здійснення взаємодії та взаємозв'язку між ними на різноманітних рівнях.

Практична дія організаційного механізму державного регулювання розвитку туристичної сфери послуг передбачає постійний аналіз і уточнення мети розвитку, завдань, наявних розробок з урахуванням зміни соціально-економічної ситуації в країні (регіоні), що вимагає проведення коригування розроблених раніше засобів і методів державного регулювання туристської сфери, а також формування економічних інтересів власників різних видів ресурсів і майна, що сприяють розвитку цієї галузі економіки [7]. Виявлення поля взаємних інтересів регіональної адміністрації і підприємств турист-

ської сфери, його характеристика та структура для кожного регіонального утворення й окремих територій регіону можуть диференціюватися, що зумовлює необхідність створення організаційного механізму та забезпечує поєднання і реалізацію цих інтересів на основі визнання рівноправності приватних, територіальних і державних інтересів. Такий підхід сприяє послідовному і неухильному входженню управління економікою регіону в русло державного регулювання як усього народного господарства, так і сфери туризму.

Висновки і пропозиції. З історичної точки зору більша частина туристської діяльності навіть у міжнародному масштабі є молодією сферою, яку тільки з недавнього часу стали вважати гідною серйозної уваги і наукового дослідження. Тому зараз, не дивлячись на інтенсивне зростання туризму як діяльності й індустрії і визнання значущості його впливу на економіку, відчувається гострий брак фундаментальних теоретичних розробок у цій галузі. Теоретичні дослідження щодо формування та функціонування організаційного механізму державного регулювання як дієвого механізму впливу на розвиток туристичної сфери України дають змогу зробити висновки, що цей механізм не є досконалим та потребує подальшої уваги з боку науковців, органів державної та місцевої виконавчої влади, базуючись на принципах тісної взаємодії та співпраці.

Список використаної літератури:

1. Мельниченко О.А., Шведун В.О. Особливості розвитку індустрії туризму в Україні: монографія. Харків: Вид-во НУЦЗУ, 2017. 153 с.
2. Орцева О.С. Механізми державного управління: теоретичні підходи до визначення поняття. VIII Международная научно-практическая Интернет-конференция «Спецпроект: анализ научных исследований» (30–31 мая 2013 г.). URL: http://www.confcontact.com/2013-specprojekt/gu2_ortseva.htm
3. Білотіл О.М. Механізми державного управління в туристичній індустрії на прикладі Причорноморського регіону України: автореф. дис. ... к. держ. упр.: 25.00.02; НУЦЗУ. Харків, 2015. 22 с.
4. Близнюк А.М., Давиденко Л.І., Коніщева Н.Й. Механізми державного регулювання сфери туризму: сутність і шляхи удосконалення. *Вісник ДІТБ. Серія: Економіка, організація і управління підприємствами (в туристичній сфері)*. 2007. № 11. С. 76–84.
5. Закон України «Про туризм» від 15.09.1995 № 324/95-ВР. URL: http://kodeksy.com.ua/pro_turizm/statja-6.htm
6. Давиденко Л.І. Державне регулювання сфери туризму на обласному рівні: автореф. дис. ... к. держ. упр.: 25.00.02; ДДУ. Донецьк, 2006. 19 с.
7. Сагидова Н.Г. Организационно-экономический механизм государственного регулирования развития туризма: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05; ГОУ ВПО «Дагестанский государственный технический университет». Махачкала, 2010. 22 с.

Леоненко Н. А. Организационный механизм государственного регулирования туристической сферы Украины

В статье освещены теоретические исследования по формированию и функционированию организационного механизма государственного регулирования как действенного механизма влияния на развитие туристической сферы Украины. Определены основные параметры организационного процесса, по которым различают конкретные организационные механизмы, а так же основные средства их реализации. Раскрыта роль организационного механизма в составе механизмов государственного регулирования развития туристической сферы.

Ключевые слова: туристическая сфера Украины, механизмы государственного регулирования туристической сферы, организационный механизм государственного регулирования, средства реализации организационного механизма, практическое действие организационного механизма.

Leonenko N. A. Organizational mechanism of state regulation of tourist sphere of Ukraine

The article covers theoretical studies on the formation and functioning of the organizational mechanism of state regulation as an effective mechanism for influencing the development of the tourism sector in Ukraine. The basic parameters of the organizational process, which distinguish the specific organizational mechanisms, and the basic means of their implementation, are determined. The role of the organizational mechanism in the structure of the mechanisms of state regulation of tourism development is revealed.

Key words: tourist sphere of Ukraine, mechanisms of state regulation of tourism sphere, organizational mechanism of state regulation, means of realization of organizational mechanism, practical action of organizational mechanism.

ДО ПИТАННЯ АДАПТАЦІЇ ПРОГРЕСИВНИХ ЗАХІДНИХ КОНЦЕПЦІЙ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано сутність концепцій “New Public Management” (NPM) і “Good Governance” (GG) та окреслено низку особливостей у публічному адмініструванні. Відповідно до цього, сформульовано бачення адаптації найбільш ефективних підходів до публічного адміністрування в умовах українських реалій.

Ключові слова: публічне адміністрування, концепції NPM і GG, адміністративна реформа, належне управління.

Постановка проблеми. Становлення концепцій публічного управління сприяло формуванню різних підходів до розвитку взаємовідносин між суб'єктами та об'єктами публічного адміністрування в Україні. Так, набуває актуальності вивчення особливостей прогресивних західних концепцій публічного адміністрування “New Public Management” і “Good Governance”, які є визначальними у формуванні змісту сучасних адміністративних реформ у розвинених країнах світу та можуть бути корисними в українських адміністративних реформах.

Аналіз досліджень і публікацій. Над розробкою теоретичних засад публічного адміністрування працювало багато видатних західних науковців у різні часи. Ними були М. Вебер, В. Вільсон, Л. Уайт, А. Файоль, Г. Саймон, Д. Валдо, Н. Аль-Родхан, П. Друкер, М. Крозье, Д. Осборн та багато інших. Дослідженню проблем публічного адміністрування з урахуванням зарубіжного досвіду присвячено роботи таких українських науковців, як А. Колодій, І. Грицяк, В. Корженко, П. Когут, О. Киричук, В. Мельтюхова, В. Князев, О. Красівський та ін. Концепції публічного управління досліджувалися в наукових працях таких вітчизняних дослідників: М. Міненка, К. Козлова, О. Ястремської, В. Сухенка, О. Амосова, В. Солових, О. Босака та ін.

Проте визначення основних теоретичних складників сучасних західних моделей публічного адміністрування є актуальним, розгляд питання про дієвість концепції публічного управління потребує окремого дослідження її компонентів, комплексних взаємозв'язків,

оскільки під час реформування української системи управління надається можливість визначення ймовірної ефективності від застосування певної моделі, спираючись на західноєвропейський досвід. Проте питання адаптації до умов України прогресивних західних концепцій NPM і GG у публічному адмініструванні залишаються не досить дослідженими.

Метою статті є вивчення особливостей прогресивних західних концепцій публічного адміністрування “New Public Management” і “Good Governance” та визначення найбільш ефективних підходів до публічного адміністрування в умовах українських реалій.

Виклад основного матеріалу. Пошук оптимальних моделей державного управління, який супроводжується низкою адміністративних реформ, є характерним для усіх прогресивних країн світу в XX–XXI століттях.

Трансформація системи державного управління зумовлена не тільки змінами в соціально-економічній сфері, а й глибинними суспільними зрушеннями в сучасному світі, зокрема розвитком глобалізаційних процесів і глобальної економічної конкуренції, формуванням структур постіндустріального суспільства, появою наднаціональних інститутів і розвитком громадянського суспільства. Якість державного управління має величезне значення у забезпеченні суспільного добробуту не тільки в середині держави, а й у масштабах усього світу, адже знаходиться в центрі соціального й економічного розвитку, але не як безпосереднього джерела зростання, а як партнер і помічник, який

стимулює і доповнює діяльність приватного бізнесу й окремих осіб [1].

Західні країни почали реформування державного управління на підставі управлінських концепцій, що претендують на універсальність і загальність застосування. Це “New Public Management” і “Good Governance”. Саме вони лягли в основу сучасних західних адміністративних реформ, які запозичуються країнами, що не входять до американської чи європейської спільноти.

У 80–90-х рр. багато країн відмовились від традиційної моделі державного управління. Жорстка форма правління, притаманна більшій частині країн у двадцятому столітті, переходить до гнучких економічно-ринкових відносин. Відтоді змінюється роль владних структур у суспільстві, взаємовідносини між суб'єктами та об'єктами публічного адміністрування переходять на новий рівень. Публічне адміністрування стає невід'ємною частиною соціального устрою, без якого діяльність, співіснування населення (як індивідів, так і суспільства в цілому) не є можливим. Поступово формується нова парадигма державотворення, яка заснована на залученні громадськості до управління, на відкритості дій влади з використанням новітніх технологій. Ця парадигма внесла низку змін в організацію адміністративної діяльності держави та зумовила запровадження основоположних принципів публічного адміністрування саме завдяки появі “New Public Management” (мінімалістська) й “Good Governance” (плюралістична).

Концепція державного (публічного) управління “New Public Management” з'явилася на початку 1990-х рр. На думку науковців, вона була придумана політологами для “структурування наукової дискусії стосовно сучасних змін в організації та управлінні виконавчою владою” [2, р. 15].

Британські дослідники виділили три варіанти змісту зазначеної управлінської концепції. По-перше, до них зарахували сукупність політичних уявлень про організацію та функціонування виконавчої влади і державної служби; по-друге, академічну дисципліну, котра вивчає практику управління державною службою; по-третє, комплекс практичних заходів, які здійснюються під час адміністративних реформ [3, р. 34]. При цьому розуміння змісту “New Public Management”, змінювалося протягом 1990-х рр. Щоб розібратися зі змістом нової управлінської моделі та відокремити основні її принципи, треба зрозуміти цілі

адміністративних реформ, які було спрямовано на збільшення результативності та ефективності системи державного управління.

Дослідження європейських науковців показали, що для більшості країн визначальним у адміністративному реформуванні є підвищення якості надання послуг і зміцнення довіри до влади з боку населення та приватного сектора, поліпшення виконання державою функцій роботодавця, скорочення державних витрат, підвищення здатності влади до розвитку та реалізації політики [4, с. 35]. Щоб досягти означених цілей, необхідно вдосконалити організаційні аспекти управління, зробити його більш економічним, гнучким та ефективним. Таким чином, концепція моделі управління “New Public Management” передбачає вдосконалення механізмів управління державними фінансами та бюджетами, скорочення масштабів і ресурсів державного управління на підставі приватизації, децентралізації, дерегулювання, а також делегування низки державних повноважень приватним структурам. При цьому передбачається зменшення витрат на державний апарат, якого можна досягти за рахунок його скорочення, реструктуризації та маркетизації. Отже, перегляд обов'язків держави та делегування деяких із них приватному сектору сприяло поліпшенню соціального забезпечення населення.

Передбачувана дієвість та ефективність моделі управління “New Public Management” була зумовлена припущенням, що бюрократичні моделі управління є марнотратними, а ринок через свою адаптивність та економічність здатен забезпечити не гірші умови надання послуг населенню. Дослідники провели аналіз і виділили найголовніші відмінності бюрократичної та постбюрократичної моделей державного управління, а саме:

- бюрократична модель (Old Public Management) фокусується на власних потребах та перспективах, на відміну від постбюрократичної (“New Public Management”), яка враховує потреби та перспективи споживача;

- бюрократична організація базується на чіткому розподілі ролей і відповідальності між працівниками, а постбюрократична – на згуртованості працівників, що діють як одна команда;

- бюрократична організація оцінює свою діяльність за обсягом освоєних ресурсів і кількістю виконуваних завдань, тоді як постбюрократична – за результатами, які представляють цінність для споживачів;

– бюрократична організація неухильно дотримується встановлених законом процедури, а постбюрократична здатна змінювати правила за умов появи нових вимог до вироблених їй послуг [5, с. 219–220].

Ряд дослідників визнають "New Public Management" як революційну інтелектуальну парадигму [6, с. 24], яка зосереджує увагу на ефективній організації публічного управління, що передбачає контроль із боку громадського сектора. Підхід до розуміння ролі держави в житті суспільства асоціюється з державним службовцем, основною функцією якого є надання суспільно значущих послуг.

Отже, модель "New Public Management" заснована на теорії суспільного вибору, в якій діяльність державних службовців підлягає контролю з боку громадськості для запобігання неефективної діяльності та корупції. Нова перспектива публічної служби, втілена в демократичній теорії розвитку соціальної системи, зумовлює підзвітність державних службовців та посадових осіб громадянам. Передбачається, що державні службовці будуть слугувати громадським інтересам і відповідати очікуванням громадян належною державною службою, а держава разом із місцевим самоврядуванням будуть дбати про суспільні блага та стануть більш чутливими до потреб суспільства.

Запровадження концептуальних підходів "New Public Management" у державному управлінні почалося з Великобританії, а у 90-х роках ХХ ст. ця модель управління стала домінуючою у всьому світі, особливо в Північній Америці, Європі, Австралії й Азіатсько-Тихоокеанському регіоні.

Проте деякі аспекти концепції "New Public Management" все ж таки виявилися не зовсім досконалими та потребували певних змін, що відповідають викликам сучасності. Світовий досвід реформування державного управління виявив суперечності цього процесу та неоднозначність його результатів. Публічне адміністрування продовжувало відбуватися за командою зверху з мінімальною кількістю консультацій із населенням щодо вирішення нагальних питань. Управлінці мали невелику підготовку щодо співпраці з громадськістю під час виконання своїх обов'язків, тим самим взаємовідносини суб'єктів та об'єктів публічного адміністрування не були належним чином реалізовані.

Податкова сфера діяльності була однією з галузей, у якій адміністративні реформи були

успішними, особливо в країнах, що розвиваються. Проте спрямування державного управління у сферу ринкових відносин призвело до того, що втрачалася сутність державної служби як інституту служіння соціуму. У бажанні домогтися все більшої фінансово-економічної ефективності в управлінні призвело до того, що соціальна державна служба відійшла на другий план.

Британські вчені зазначають, що сталість, анонімність і нейтралітет, які були притаманні принципам бюрократичної системи, були зруйновані "New Public Management" [7, с. 196]. Це потягло за собою низку проблем, пов'язаних зі зменшенням значущості та привабливості державної служби, до втрати значної кількості кваліфікованих управлінців.

Загалом, ідеї моделі управління "New Public Management" сприяли трансформації західної системи державного управління, яка поборолася застарілі бюрократичні системи. Відтоді державні структури були перетворені на більш чутливі до економічної кон'юнктури та запитів суспільства. Вони стали прозорими і підзвітними для громадського контролю, що сприяло ефективності діяльності.

Подолання недоліків у підході до державного управління сприяло появі нової управлінської концепції управління "Good Governance" (гідне врядування). Зміст цієї концепції полягає у першочерговому вирішенні соціальних проблем і, як наслідок, зниженні рівня соціальної нерівності та бідності (особливо в країнах, що розвиваються), а також у реалізації демократичного змісту трансформації держави і державних службовців у контексті суспільних відносин.

Уже на початку ХХІ ст. державами країн-членів Організації Об'єднаних Націй, Міжнародним валютним фондом (далі – МВФ), Світовим банком та ін. розпочалось широке використання концепції управління "Good Governance".

До ключових характеристик "Good Governance" належить [8] участь (усі громадяни мають голос у прийнятті рішень – прямо або шляхом легітимних інститутів, які представляють інтереси; вона ґрунтується на свободі асоціацій і слова, а також на здатності до конструктивного діалогу); прозорість (свобода інформації; її повнота та доступність для всіх, хто в ній зацікавлений); верховенство права (чесність та неупередженість правових структур, особливо тих, які забезпечують дотримання прав людини); чутливість (усі інститути вчасно реагують на потреби громадян); орієнтація на згоду (дотримання

балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з питання про те, що найбільше відповідає потребам групи і якими способами, за допомогою яких процедур цього слід домагатися); результативність і дієвість (максимально ефективно використання ресурсів для задоволення потреб громадян); справедливість (усі громадяни мають можливість поліпшити свій добробут); підзвітність (уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав); стратегічне бачення (лідери та громадськість виходять із довготривалих перспектив управління та розвитку особистості і чітко уявляють собі ті заходи, які необхідні для реалізації).

Отже, концепція управління “Good Governance” в такому розумінні сприяє налагодженню суб’єкт-суб’єктних відносин у публічному (державному) адмініструванні, де громадянському суспільству відводиться роль партнера, який співпрацює з державою на інституціоналізованих засадах. Так, політики та державні службовці використовують досить гнучкі та дієві методи вирішення соціальних проблем, надання адміністративних послуг з орієнтацією на людину-громадянина.

Концепція “Good Governance” відображає загальні інтереси громадян, а не інтереси окремих впливових осіб або груп осіб, які мають владу та монопольний бізнес. Ця модель управління окреслює стратегічний орієнтир для управлінської діяльності громадськості набагато конкретніше, ніж попередні моделі, оскільки зорієнтована на загальні інтереси громадян.

Лідери Світового банку визначають “Good Governance” як модель здійснення політичної, адміністративної, економічної влади з метою управління життям громадськості на кожному з рівнів [9, с. 14], як систему інститутів, за допомогою яких реалізується публічна політика та надаються публічні послуги. Це врядування вміщує механізми, за допомогою яких громадяни виражають свою думку, висловлюють власні інтереси, здійснюють свої права, виконують обов’язки і залагоджують конфлікти на законодавчому рівні [10].

“Good Governance” притаманні такі принципи, як участь громадян безпосередньо чи через легітимізовані представницькі інститути в ухваленні державних рішень, рівноправність, верховенство закону, прозорість в отриманні інформації, яка має бути доступною і повною, орієнтація на консенсус під час ухвалення

рішень, відповідальність усіх учасників процесу, ефективність та результативність у проведенні державної політики; стратегічне бачення, зворотний зв’язок [9, с. 14].

Характерно, що деякі принципи концепції “Good Governance”, які зазначені у документах Програми розвитку ООН (1997 р.), є також властивими моделі “New Public Management”, але легітимація і право голосу людини-громадянина, а також справедливість притаманні тільки принципам “Good Governance”. У межах цієї моделі враховуються очікування споживача державних послуг, а також великого значення набуває запровадження комп’ютеризації адміністративних процесів.

Незважаючи на досить велику кількість переваг концепції моделі “Good Governance”, вона має свої недоліки, як й інші управлінські моделі. Для того, щоб задіяти широкі маси населення в ухваленні владних рішень, необхідно забезпечити цей процес не тільки фінансовими ресурсами, а й відповідними механізмами взаємодії та взаємовідносин з активними верствами громадянського суспільства в умовах турбулентного внутрішнього та зовнішнього середовища. У сукупності це зумовлює проблему технічного забезпечення доступу до інформації окремих категорій громадян.

Незважаючи на певні недоліки, ця модель управління на практиці прогресивних країн показала себе як одна з дієвих у налагодженні ефективного управління. У тих країнах, де створили інституціональні засади участі громадськості в управлінні, сфера публічного адміністрування може експериментувати з моделями “New Public Management”, “Good Governance” для посилення внутрішньої конкуренції та відповідальності постачальників послуг.

Більшість країн зразком ефективною західної управлінської моделі намагаються застосувати принципи “Good Governance”. Для цього в країнах проводять децентралізацію на всіх рівнях державного управління відповідно до принципу субсидіарності, що передбачає передання низки державних функцій на рівень місцевого самоврядування. Так, відбувається активізація процесу залучення об’єктів публічного адміністрування до ухвалення політико-управлінських рішень, яка змушує органи публічної влади бути відкритими до переговорів і дискусій із населенням, а також зацікавлені в спільних зусиллях знаходити компроміс задля задоволення суспільних інтересів. Держава намагається ста-

ти партнером і відтворити суб'єкт-суб'єктні відносини з громадськістю. Партнерські відносини потребують гнучкості, вдосконаленої звітності, моніторингу як із боку держави, так і суспільства, створення конкурентного середовища в сфері надання публічних послуг населенню.

Упровадження ключових принципів західної моделі управління "Good Governance" в Україні можливе тільки за умови адаптації до дійсних реалій та історичного досвіду української спільноти. При цьому стратегічно важливими є чинники, які має забезпечити держава, а саме:

- демократизація владних відносин із суспільством і домінування верховенства права;
- формування інформаційного громадянського суспільства;
- формування національної еліти та компетентного управлінського середовища;
- забезпечення електронного урядування.

До того ж необхідно враховувати і ситуаційний момент, тобто наявність чітко спланованого, взаємопов'язаного плану реформ у галузі державного управління; здатність забезпечення підтримки нових інститутів із мінімальними витратами щодо їх упровадження; достатність фінансових, організаційних, часових ресурсів, політичної волі керівництва країни для подолання можливого опору державного апарату, окремих сегментів бізнесу, населення в цілому. На цьому шляху реформ Україні може бути корисним успішний досвід прогресивних країн світу та Європейського Союзу.

Висновки і пропозиції. Таким чином, українськими науковцями та практиками теоретично опрацьовано кілька сучасних моделей публічного управління, проте на законодавчому рівні відсутнє чітке розмежування і визначення основних процесів у централізації та децентралізації, не побудовано ефективну ланку ієрархії відносин у публічному адмініструванні, остаточно не визначено взаємовідносини між державною владою і приватним сектором управління.

Адаптація до сучасних умов України принципів концепції "Good Governance" сприяє відкриттю нових перспектив у публічному управлінні, де роль публічного адміністрування не обмежується виконанням замовлень або відповіддю на вимоги користувачів послуг. У контексті моделі управління "Good Governance" публічне адміністрування в Україні має бути зорієнтовано на такі ключові аспекти:

- активізацію відносин із громадянами та групами громадян під час прийняття рішень;

- поширення інформації про діяльність влади для підвищення суспільного дискурсу і сприяння спільному розумінню суспільних проблем;
- пошук нових механізмів залучення громадян до управлінських видів діяльності.

Список використаної літератури:

1. Государство в меняющемся мире (Всемирный банк. Отчет о мировом развитии. 1997. Краткое содержание). *Вопросы экономики*. 1997. № 71.
2. Barzelay M. Origins of the New Public Management: an International View from Public Administration. *Political Science. New Public Management: Current Trends and Future Prospects* / ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. London, 2002.
3. Dowson S., Dargie C. New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* / ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie. London, 2002.
4. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. Перевод с английского. Москва: Весь Мир, 2003. 496 с.
5. Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. Москва: «РОССПЭН», 1998, 247 с.
6. Куйбіда В.С., Толкованов В.В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. Збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. Київ: ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. 258 с.
7. Мохов В.П., Оуэн Н. Государственная служба и бюрократия. *Россия и Британия в поисках достойного правления* / Под общ. ред. И.К. Кирьянова, Н. Оуэна, Дж. Сникера. Пермь, 2000.
8. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: избранные лекции; Международный ин-т государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Москва, 2013. 196 с.
9. World Bank. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991. Washington, 1992.
10. Антоніна Колодій. Процес деліберативної складової демократичного врядування. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування. Матеріали науково-практичної конференції. ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, 4 квітня 2008 р. Львів, 2008. С. 106–110.

Лях Ю. И. К вопросу адаптации прогрессивных западных концепций публичного администрирования в условиях Украины

В статье проанализирована суть концепций “New Public Management” (NPM) и “Good Governance” (GG) и отмечены ряд их особенностей в публичном администрировании. В соответствии с этим, сформулировано видение адаптации наиболее эффективных подходов к публичному администрированию в условиях украинских реалий.

Ключевые слова: публичное администрирование, концепции NPM и GG, административная реформа, надлежащее управление.

Liakh Yu. I. Establishment of adaptation of progressive western concepts of public administration in Ukraine

The article analyzes the essence of the concepts “New Public Management” (NPM) and “Good Governance” (GG) and outlines a number of their features in public administration. Accordingly, the vision of adaptation of the most effective approaches to public administration in the conditions of Ukrainian realities is formulated.

Key words: public administration, NPM and GG concepts, administrative reform, on the management.

РЕФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ОСВІТИ ЯК ПРІОРИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті показано, що реформування кадрового забезпечення системи освіти має стати пріоритетом державної кадрової політики. Аргументовано, що у сучасних умовах реформування української освітньої галузі особливого значення набуває розвиток людського потенціалу. На думку автора, необхідним є вдосконалення нормативно-правової бази, структури управління персоналом в галузі освіти на усіх рівнях, аналіз та формування професійного кадрового «ядра» у галузі освіти України та низка інших заходів.

Ключові слова: державна кадрова політика, державне управління, публічне управління, механізми державного управління, освіта України, вища освіта України, державна кадрова політика у сфері освіти.

Постановка проблеми. Недосконалість державної кадрової політики України у сфері освіти зумовлює необхідність вироблення науково обґрунтованої політики у підготовці педагогічних, науково-педагогічних і наукових кадрів, адекватної завданням і викликам сьогодення. Не дивлячись на суттєві здійснені кроки реформування управління системою освіти, освіта в Україні продовжує відставати від потреб громадян, суспільства, держави та ринку. Однією з причин є те, що в умовах фактичної відмежованості управлінь від громадського обговорення проблем, що накопичилися, якість освіти погіршувалася впродовж десятиліть і через кадрове питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науковій літературі наявна значна кількість праць, зокрема аналіз теоретичних засад розвитку державної кадрової політики (В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Т. Витко, В. Гошовська, С. Дубенко, Ю. Ковбасюк, В. Князєв, В. Луговий, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Л. Пашко, С. Серьогін, В. Сороко, Ю. Сурмін та ін.).

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Не дивлячись на різноманітні спроби науковців щодо дослідження загальної проблеми формування та реалізації кадрової політики держави у галузі освіти, сучасний стан формування, функціонування, перспективи розвитку державної кадрової політики потребують додаткових досліджень та наукового обґрунтування.

Мета статті – розкрити зміст механізмів формування та реалізації кадрової політики держави в галузі освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу. Успадкувавши від СРСР доволі розгалужену освітню систему, яка була забезпечена розвиненою інфраструктурою та могутнім кадровим потенціалом, Україна за роки періоду самостійного державного будівництва, переважно екстенсивно використовуючи матеріально-технічні, кадрові та організаційні ресурси, не реформувала та не модернізувала систему відповідно до потреб сучасності. Наразі українська освіта – це один із найбільших секторів суспільства, адже у ньому задіяно більше 8 млн. громадян [8, с. 1].

Сьогодні реформування кадрового забезпечення системи освіти є одним із пріоритетів державної кадрової політики України. Але неререформованість української економіки, скорочення кількості робочих місць у реальному секторі економіки стимулює попит на абстрактні «універсальні» освітні спеціальності (менеджер, економіст, юрист, журналіст). Водночас масовість вищої освіти зумовлює необхідність оптимізації державного замовлення для приведення у відповідність до реальних потреб національної економіки, а також активне впровадження в освітню і наукову діяльність вищої освіти як підприємницького складника. Рівень якості освіти в Україні є дуже низьким, що не відповідає високому рівню охоплення вищою освітою.

Вироблення та реалізація сучасної кадрової політики України у сфері освіти потребує ефективної кадрової системи, яка вміщує всю сукупність складників, зокрема від управлінських рішень до кадрових інститутів та організаційних структур, які здійснюють цілісне управління формуванням та реалізацією кадрової політики у сфері освіти з метою досягнення визначених пріоритетів розвитку суспільства.

Розглянемо у цьому контексті окремі особливості, якими характеризується кадрова політика загалом.

По-перше, яка ж мета кадрової політики загалом? Вона очевидна – забезпечення оптимального балансу процесів оновлення і збереження чисельного і якісного складу кадрів відповідно до потреб самої організації (системи, сфери суспільства), вимог чинного законодавства та станом ринку праці. Галузь освіти не є винятком.

Отже, одним із важливих напрямів у роботі з кадрами є створення сприятливої робочої атмосфери для колективу педагогічних працівників, де кожен займе своє гідне місце і буде ефективно виконувати свої посадові обов'язки. А вирішальним фактором ефективності та конкурентоспроможності організації (системи, сфери чи галузі) є забезпечення високої якості кадрового потенціалу.

По-друге, кадрова політика характеризується деякими особливостями реалізації владних повноважень і стилю керівництва, що знаходить своє відображення у філософії організації, колективному договорі тощо. Отже, це віднаходить відображення у роботі з кадрами. Перерахуємо деякі заходи щодо роботи з кадрами, які ми спостерігаємо, аналізуючи державну кадрову політику в галузі освіти: 1) відбір кадрів для виконання службових обов'язків; 2) складання штатного розкладу; 3) атестація педагогічних працівників; 4) навчання кадрів; 5) стажування та підвищення кваліфікації кадрів; 6) перекваліфікація кадрів; 7) просування кадрів за кар'єрними щаблями.

Таким чином, робота з кадрами передбачає економічно обґрунтоване раціональне використання відповідно до рівня набутих знань, кваліфікації і професії. Це означає, що професійні кадри мають бути задіяні на тих ділянках, де праця буде використана з більшою віддачею, що потребує створення умов для підвищення продуктивності праці.

Так, основним завданням освітнього закладу (організації) та держави в сучасних умовах

є модернізація кадрового потенціалу, створення умов для професійного розвитку і саморозвитку працівників галузі. Кадровий стан системи освіти визначає ефективність заходів, прийнятих концепцій і програм перебудови, реформування або модернізації освіти, що зумовлено вибором і змістом кадрових процесів. Вони мають перебувати в руслі однієї визначеної стратегії. Як аналізують М.М. Білинська, В.М. Сороко, В.О. Чмига, стратегія державної кадрової політики України має підпорядковувати собі цілі таких програм та шляхи реалізації [1]. Тобто ці нові програми, згідно з якими відбувається реформування, мають змінити кадрові відносини в установах та організаціях системи освіти. А нові кадрові відносини, впливаючи на параметри кадрового процесу, нададуть йому цільової спрямованості.

Дослідження чинників та основних тенденцій розвитку вищої освіти, механізмів реалізації дає можливість глибокого аналізу освітніх процесів. Так, урахування основних тенденцій розвитку вищої школи сприятиме запровадженню в національній освіті компетентнісного підходу, забезпеченню зрозумілості і порівнюваності результатів навчання, набутих компетентностей і кваліфікацій, ступенів для всіх зацікавлених сторін і створення основи для європейської і світової інтеграції.

Вітчизняні автори досліджують сукупність елементів освітньої системи та їх взаємодію, взаємовідносини, взаємосприяння. Так, В. Огаренко визначає, що специфікою системи освіти в Україні є фундаментальні особливості професії викладача [9]. Сутність управління системою освіти можна визначити як діяльність, спрямовану на створення педагогічних, соціальних, кадрових, правових, організаційних, матеріально-фінансових та інших умов, які потрібні для нормального функціонування і розвитку галузі, реалізації її мети.

Кадрова політика в галузі освіти в Україні, зокрема в системі державної служби цієї галузі, часто проводиться непослідовно. Однією з причин такого становища є несформованість ефективного механізму, яким є управління персоналом. На думку низки таких вітчизняних науковців, як Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та інші, кадрова політика має отримати належне наукове обґрунтування [5].

Ураховуючи особливості державної кадрової політики в контексті пріоритетних завдань розвитку економіки України, виникає така тен-

денція розвитку вищої освіти, як зміна вимог до змісту, методів і форм навчального процесу.

Так, ставляться й іншого змісту завдання у контексті державної кадрової політики. Водночас навчальний процес має бути орієнтованим на підготовку кадрів для національної економіки, які володіють професійними знаннями, навичками, уміннями, спроможні навчатись протягом життя, опановувати інновації, працювати в команді, вести ефективний міжнаціональний діалог, самовдосконалюватись, розвивати творчі та креативні здібності.

Підвищення якості організації навчального процесу у вищих навчальних закладах передбачає його повне забезпечення й регулярне оновлення матеріально-технічної бази (навчальних лабораторій, лекційних аудиторій, спеціалізованих кабінетів), комп'ютерного парку, впровадження інформаційно-комунікаційних технологій тощо.

Висновки і пропозиції. У сучасних умовах реформування української освітньої галузі особливого значення набуває розвиток людського потенціалу. Це необхідна умова і фактор якісно іншої кадрової політики – системи теоретичних знань, поглядів, настанов державних органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яка спрямована на встановлення стратегії, принципів і пріоритетів цієї політики, ефективних форм і методів кадрової діяльності на усіх рівнях. Для реалізації зазначених напрямів необхідним є вирішення таких завдань: 1) удосконалення нормативно-правової бази з питань розвитку державної служби України, зокрема розгляд питання надання педагогічним працівникам статусу державного службовця; 2) удосконалення структури управління персоналом в галузі освіти на всіх рівнях; 3) аналіз та формування професійного кадрового «ядра» у галузі освіти України; 4) організація безперервної системи підвищення кваліфікації педагогічних працівників; 5) об'єктивна оцінка результатів професійної службової діяльності в галузі освіти, яка ґрунтується на впровадженні системи показників результативності та ефективності професійної діяльності працівників галузі, диференційованих за напрямками та рівнями діяльності; 6) формування та розвиток кадрового резерву з метою поступової заміни кадрів; 7) розробка і реалізація антикорупційних механізмів у системі управління в галузі освіти; 8) удосконалення системи стимулювання і мотивації в контексті формування стабільного кадрового складу

в галузі освіти; 9) прогнозування, кадровий маркетинг, планування кар'єри, розвитку працівників у галузі освіти і використання сучасних кадрових технологій.

Список використаної літератури:

1. Білінська М.М., Сороко В.М., Чмига В.О. Стратегія державної кадрової політики України: цілі та шляхи реалізації. Навч.-метод. матеріали. Київ, 2013. 52 с.
2. Бобрицька В.І. Європейські виміри державної кадрової політики України у підготовці працівників для системи освіти. *Вісник Національного авіаційного університету. Серія: Педагогіка. Психологія*: зб. наук. пр. Вип. 1(6). Київ, 2015. С. 30–35.
3. Витко Т.Ю. Державна кадрова політика України: сутність, сучасний стан і перспективи розвитку. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_5 (дата звернення: 10.02.2019).
4. Гусак І.В. Аналіз державної кадрової політики в галузі освіти. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 36. С. 294–304.
5. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. [авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін.]. Київ: НАДУ, 2012. 72 с.
6. Каленюк І.С., Гонга О.І., Вербовий М.П., Холяк Н.І. Інтеграція вищої освіти України в європейський та світовий освітній простір: економічний вимір: монографія. [За заг. ред. д.е.н., проф. Каленюк І.С.]. Чернівці: РВК «Деснянська правда», 2011. 165 с.
7. Ковбасюк Ю.В. Державна кадрова політика: проблеми та шляхи реалізації. Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни. [матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2012 р.: 15-річчя галузі науки «Державне управління»]. Київ: НАДУ, 2012. С. 3–5.
8. Концепція розвитку освіти України на 2015–2025 роки – презентація проекту. Профспілка працівників освіти і науки України. URL: <https://pon.org.ua/novyny/3549-konceptsiya-rozvitku-osviti-ukrayini-na-2015-2025.html> (дата звернення: 16.01.2019).
9. Огаренко В.М. Державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг: монографія. Київ: НАДУ, 2005. 328 с.
10. Пірен М.І. Формування інтелектуального капіталу освітою – основа ефективності публічної політики та управління в територіальних громадах. Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни. [матері-

- али Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2012 р.: 15-річчя галузі науки «Державне управління»]. Київ: НАДУ, 2012. 572 с.
11. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 р. № 1341. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF/para12#n12> (дата звернення: 25.01.2019).
12. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> (дата звернення: 25.01.2019).

Малыгина И. В. Реформирование кадрового обеспечения системы образования как приоритет государственной кадровой политики Украины

В статье показано, что реформирование кадрового обеспечения системы образования должно стать приоритетом государственной кадровой политики. Аргументировано, что в современных условиях реформирования украинского образования особое значение приобретает развитие человеческого потенциала. По мнению автора, необходимым есть совершенствование нормативно-правовой базы, структуры управления персоналом в области образования на всех уровнях, анализ и формирование профессионального кадрового «ядра» в области образования Украины и ряд других мероприятий.

Ключевые слова: государственная кадровая политика, государственное управление, публичное управление, механизмы государственного управления, образование Украины, высшее образование Украины, государственная кадровая политика в сфере образования.

Malyhina I. V. Reforming the staffing of the education system as a priority of the state personnel policy of Ukraine

The article shows that the reform of the staffing of the education system should become a priority of the state personnel policy. It is argued that in today's conditions of reforming the Ukrainian educational sector development of human potential becomes of special significance. According to the author, it is necessary to improve the regulatory framework, the personnel management structure in the field of education at all levels; analysis and formation of professional personnel “core” in the field of education of Ukraine and a number of other measures.

Key words: state personnel policy, public administration, public administration, mechanisms of public administration, education of Ukraine, higher education of Ukraine, state personnel policy in the field of education.

УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті здійснено аналіз управління кадровим потенціалом державної служби. Відображено визначення поняття та сутності кадрового потенціалу. Акцентовано на тому, що кадровий потенціал – не тільки сукупність державних службовців, але й усіх людських ресурсів, яку держава може мобілізувати за певних обставин для ефективної діяльності державної служби. На основі вищевикладеного запропоновано визначення управління розвитком кадрового потенціалу державної служби.

Ключові слова: державний службовець, державна служба, персонал, потенціал, людські ресурси.

Постановка проблеми. Невід'ємною частиною сучасних органів державної влади є люди, персонал, кадри – група службовців, яка за приналежністю виділена до відповідного виду професійної діяльності – державної служби. Кадри є важливим елементом системи державної служби. Державний професійний службовець є «обличчям» державної організації, його слова, дії та бездіяльність сприймаються як реалізація державної політики. Управління кадровим потенціалом державної служби – один із важливих складників управління державною службою взагалі.

Розрахунок потреб у персоналі, зокрема у чисельності, складі, структурі кадрів, у динаміці руху професійних службовців, потенціалі, є основою для подальшого розвитку державної служби. Особливо актуальною стає проблема управління кадровим потенціалом державної служби на сьогоднішньому історичному етапі, що зумовлено важливістю реформування сфери державної служби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами та особливостями управління розвитком кадрового потенціалу державної служби висвітлено у роботах таких дослідників, як В.В. Апопій, Л.В. Балабанова, Л.М. Варавва, А.М. Виноградська, М.Д. Виноградський, С.Я. Войтович, Т.І. Данилюк, О.В. Крушельницька, А.Г. Кульчицька, Л.І. Михайлова, О.Б. Моргулець, В.П. Нечаєв, С.І. Плакида, О.М. Рудницька, В.Є. Сафонова, Є.Ю. Сахно, М.С. Татаревська, Н.В. Тесляк, І.П. Трегулова, Ф.І. Хміль, А.Д. Чикуркова, О.М. Шканова та інших.

У своїх роботах автори досліджують сутність та зміст кадрового потенціалу, відображають особливості його планування, зумовлені впливом різних чинників та систем структурної організації установи, пропонують різноманітні методичні підходи до оцінки ефективності кадрового потенціалу у системі державної служби.

Водночас усе ще потребують удосконалення дійсні рекомендації щодо практичного застосування теоретичних розробок із розвитку кадрового потенціалу у сфері державної служби. Так, ще не достатньо вивченими є питання розвитку кадрового потенціалу, оцінки його ефективності, адаптації норм праці для держаних професійних службовців, є необхідність уточнення сутності функції планування персоналом, удосконалення підходів щодо державної кадрової політики та загальної стратегії розвитку кадрового потенціалу державної служби.

Метою статті є визначення управління розвитком кадрового потенціалу державної служби.

Виклад основного матеріалу. На визначення поняття та сутності кадрового потенціалу учені висловлюють різні погляди.

Так, деякі автори ототожнюють кадровий потенціал із наявними кадрами організації. М.В. Ковальова визначає кадровий потенціал достатньо просто, зокрема як «...наявність кваліфікованих кадрів (фахівців)» [8, с. 1]. О.М. Моїсєєв та В.О. Кротінов вважають, що кадровий потенціал – «...сукупність робітників, експертів та допоміжного складу, які працюють»; до цього автори додають «...комплекс взаємодій між ними, які склалися» [10, с. 77].

На наш погляд, кадровий потенціал не можна визначати через просту наявність (сукупність) працівників, адже потенціал – це не просто сукупність робітників державної установи, організації, а також потенційний ресурс.

Щодо інших визначень кадрового потенціалу, то О.І. Пархоменко-Куцевіл, аналізуючи кадровий потенціал державної служби, вважає, що він складається з кадрового потенціалу кожного з працівників, який визначає як «... здатність (приховані якості) кадрів, що зумовлена певними функціями державного управління щодо формування та реалізації державної політики, характеризує специфічні риси, притаманні державному управлінцеві, специфічні задатки, навички, вміння, досвід, що потрібні під час виконання завдань державного управління і можуть бути розкриті за певних обставин» [11, с. 17–18].

На думку Д.О. Чебикіна, ядро кадрового потенціалу утворюють сукупні здібності працівників підприємства, які необхідні для того, щоб вибирати, виконувати і координувати дії, що забезпечують переваги на ринках товарів, послуг і знань. Кадровий потенціал визначає здатність організації за інших рівних умов виконати поставлені перед нею завдання. Оскільки організація є сукупністю працівників, що взаємодіють один з одним, кадровий потенціал можна описати, з одного боку, показниками складу працівників, а з іншого – особово-кваліфікаційними характеристиками потенціалу кожного працівника. Крім того, кадровий потенціал характеризується соціально-психологічними й організаційними параметрами групової динаміки: груповою згуртованістю, соціально-психологічним кліматом, організаційною культурою, корпоративним духом, діловим кредо і цінностями організації [17, с. 63].

Р.О. Ясько характеризує кадровий потенціал як сукупність висококваліфікованих працівників, що складають стабільне ядро персоналу гуманітарних галузей, які володіють фізичними та інтелектуальними здібностями, необхідними для висококваліфікованої трудової діяльності, характеризуються професійною придатністю, компетентністю, досвідом роботи, особистими морально-етичними якостями, здібностями до розвитку нових навичок [19, с. 240].

С.А. Кіндзерський погоджується з тим, що кадровий потенціал є сукупністю якісних характеристик робочої сили, що накопичується на різних стадіях освіти й виробничої діяльності,

зумовлюючи можливості до ефективної праці та професійного розвитку. Так, кадровий потенціал є:

- 1) відображення минулого;
- 2) реалізацією набутих знань та навичок;
- 3) розвитком здібностей та формуванням нових якостей, що містять у собі елементи майбутнього розвитку [7, с. 417].

К.М. Шило вважає, що розвиток кадрового потенціалу передбачає покращення якісних та кількісних характеристик кадрів підприємства. Його основними складниками є вибір форм та методів навчання, підвищення кваліфікації кадрів підприємства, організація процесу навчання та підвищення кваліфікації кадрів підприємства, вибір форм та методів підготовки кадрового резерву, організація процесу підготовки кадрового резерву [18, с. 79–83].

На погляд таких дослідників, як М.Є. Рогоза та В.К. Оніщенко, розвиток кадрового потенціалу – це сукупність організаційно-економічних заходів, спрямованих на розкриття особистісного потенціалу працівників та зростання здібностей. Основна мета розвитку полягає у забезпеченні умов для ефективного використання кадрового потенціалу та сприянні прагненням персоналу підвищувати свій професійний, компетентісний та світоглядний рівні [14, с. 51–58].

Як вважає О.А. Ільїна, розвиток кадрового потенціалу передбачає покращення якісних та кількісних характеристик кадрів підприємства. Його основними складниками є вибір форм та методів навчання, підвищення кваліфікації кадрів підприємства; організація процесу навчання та підвищення кваліфікації кадрів підприємства, вибір форм та методів підготовки кадрового резерву, організація процесу підготовки кадрового резерву [6].

Деякі автори, не вдаючись до аналізу терміна «кадровий потенціал», зазначають, що сьогодні кадровий потенціал використовується нерационально: багато працівників працюють не за своєю фаховою освітою, не мають можливості реалізувати свою професійну компетентність і здібності, у них немає сформованої стійкої мотивації до сумлінної й ефективної праці [1, с. 64]. При цьому зазначається, що значна частина висококваліфікованих фахівців змушена займатися рутинною роботою, у якій не реалізовується професійна компетентність [5, с. 295].

Можна багато в чому погодитись із визначенням, яке дає В.О. Кудря. Так, автор кадро-

вий потенціал керівного складу визначає як «...наявний кадровий управлінський ресурс, який має оптимальну структуру та компетенцію раціонального використання засобів і методів управлінської діяльності для досягнення поставленої мети» [9, с. 9].

На наш погляд, варто визначати термін «кадровий потенціал», виходячи з його етимологічного значення. Так, термін «потенціал» [з латини – *potentia* – сила, міць, потужність] означає сукупність засобів, можливостей у певній галузі [15, с. 395]. В українській мові слово «потенціал» також означає сукупність усіх наявних засобів, можливостей, продуктивних сил тощо, що можуть бути використані в якій-небудь галузі, ділянці, сфері [2, с. 1087].

Тому під час визначення поняття «кадрового потенціалу державної служби» слід акцентувати на тому, що кадровий потенціал – це не тільки проста сукупність державних службовців (а також можливостей), а й сукупність усіх людських ресурсів, яку держава може мобілізувати за певних обставин для ефективної діяльності державної служби.

Тому до кадрового потенціалу державної служби слід віднести не тільки службовців, які пройшли конкурс та були призначені на посаду державної служби відповідно до глави 3 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [13], але й інших працівників, зокрема:

- кадровий резерв державної служби;
- позаштатних працівників;
- працівників, із якими укладено цивільно-правові договори;
- працівників, із якими укладено адміністративні договори;
- працівників, із якими укладено договори про державно-приватне партнерство;
- працівників, із якими укладено договори про транскордонне співробітництво;
- працівників, із якими укладено договори про угоди про розподіл продукції та ін.

Ці працівники можуть слугувати (за умови відповідності ними до вимог Закону України «Про державну службу») кадровим потенціалом державної служби.

Також можна зазначити, що кадровий потенціал науковці розмежовують на три рівні людського капіталу, зокрема:

1) особистісний, на якому людським капіталом є знання та навички, що особа здобула шляхом освіти, професійної підготовки, прак-

тичного досвіду з використанням своїх природних здібностей;

2) мікроекономічний, на якому людський капітал є сукупною кваліфікацією та професійними здібностями всіх працівників підприємства, організації, а також здобутки від ефективної організації праці та розвитку персоналу;

3) макроекономічний, на якому людський капітал уміщує накопичені вкладення в такі галузі діяльності, як освіта, професійна підготовка і перепідготовка, служба профорієнтації та працевлаштування, оздоровлення тощо [4, с. 7].

Завданнями управління розвитком кадрового потенціалу є забезпечення виробництва, виходячи з вибраної стратегії, необхідною і достатньою кількістю робітників, обґрунтування планових розмірів коштів на оплату праці, оцінка і аналіз ефективності використання трудових ресурсів (продуктивності праці) [12, с. 29–30].

Одне з основних завдань управління розвитком кадрового потенціалу державної служби – забезпечення державної організації працівниками, здатними реалізувати стратегію управління, які мають для цього необхідні навички, освіти, здібності, компетенцію.

Кадровий потенціал організації взагалі та управління розвитком кадрового потенціалу організації слід відмежовувати від таких дефініцій. Так, на відміну від управління персоналом, управління розвитком кадрового потенціалу переорієнтовано на потреби держави у робочій силі – професійних службовцях. Кадровий потенціал державної служби слід відмежовувати від інших потенціалів державної організації, зокрема від маркетингового.

Управління розвитком кадрового потенціалу державної служби відіграє важливу роль в управлінні державною організацією.

С. Гнезділова, аналізуючи кадрове забезпечення в контексті реформування Збройних Сил України, зазначає, що кадровий потенціал є ключовим чинником, що визначає ефективність державної влади на всіх рівнях і забезпечує управління процесами реформування суспільства, становлення правової держави, розробку курсу дій, зміни в структурі, стилі в системах управління стосовно взаємодії людини і держави. Підбір і розстановка кадрів – одна з найважливіших функцій управлінського циклу, що вміщує раціональний розподіл персоналу відповідно до організаційно-штатної структури організації та здібностей, психофізіологіч-

них і ділових якостей людини, які б відповідали вимогам змісту виконуваної роботи [3].

Зі свого боку, Л. В. Смішко зазначає, що «... Зміни, що відбуваються в суспільстві, підтверджують необхідність серйозного оновлення усіх сфер управління, зокрема кадровий складник. Досвід недавньої історії переконливо показує, що більшість бід країни викликані професійною некомпетентністю її кадрового корпусу практично в усіх органах влади і управління як державного, так і самоврядного рівнів. Тому можна констатувати, що ті структурні зміни, які були направлені на підвищення ефективності роботи, бажаних результатів поки що не дали» [16, с. 235].

В умовах сучасного посилення конкуренції державних службовців великого значення набувають такі складники конкурентоспроможності персоналу організації, як освіта, професійні уміння, знання, практичні навички, відповідність психофізіологічних та соціально-психологічних особливостей службовців вимогам професії тощо.

Ефективне управління розвитком кадрового потенціалу державної служби позитивно впливає на результати діяльності завдяки таким чинникам:

- 1) удосконалення процесу вступу на державну службу;
- 2) оптимізація використання потенціалу державних службовців, що вже працюють;
- 3) удосконалення створення нових робочих місць, переводу службовців на інші робочі місця (ротації);
- 4) удосконалення організації професійного навчання державних службовців;
- 5) досягнення цілей державної організації з меншими затратами;
- 6) удосконалення політики на ринку праці державних службовців.

Висновки і пропозиції. На основні вищевикладеного та проаналізованого можна запропонувати таке визначення управління розвитком кадрового потенціалу державної служби – це управління наявною сукупністю державних службовців як працівників відповідних державних органів, професійними можливостями, а також управління сукупністю інших людських ресурсів, які володіють відповідними фізичними та інтелектуальними здібностями, необхідними для кваліфікованої професійної служби, що потенційно можуть бути задіяні відповідним державним органом за певних обставин.

До перспектив подальших досліджень у сфері управління кадровим потенціалом державної служби варто віднести проблеми оцінки

ефективності управління розвитком кадрового потенціалу державної служби. Також у подальшому варто зосередитися на можливостях використання іноземного досвіду в практиці розвитку кадрового потенціалу у нашій державі. Проте такий досвід можна застосовувати, лише зважаючи на українське законодавство та адаптуючи до традицій української науки управління, вітчизняної державної служби.

Список використаної літератури:

1. Варакіна Н. Державна кадрова політика України у сфері державної служби: реалії сьогодення. Держава та регіони. 2008. № 4. С. 64–67.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / укладачі: В.Т. Бусел та ін.; кер. проекту та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
3. Гнезділова С. Питання кадрового забезпечення в контексті реформування Збройних Сил України. Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління / ред. колегія: М. М. Іжа (голов. ред.) та ін. 2009. № 2. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_2/R_3/Gnezdilova.pdf.
4. Гриневецький С. Інвестиції в людський капітал. Урядовий кур'єр. 2004. № 89. С. 7.
5. Дембіцька С.Л. Міфи та реальність зростання професійного кадрового потенціалу в Україні. Митна справа. 2013. № 2 (86). Ч. 2. Кн. 2. С. 293–297.
6. Ільїна О.А. Системно-компетентнісний підхід до управління розвитком кадрового потенціалу підприємства. *Економіка та суспільство*. 2016. № 7. URL: <http://www.economyandsociety.in.ua/journal-7/14-stati-7/501-iljina-o-a>.
7. Кіндзерський С.А. Кадровий потенціал галузей гуманітарної сфери: сучасні чинники формування. Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права. 2006. № 3–4 (19–20). С. 416–420.
8. Ковальова М.В. Цивільно-правова охорона винахідництва в Україні та в країнах Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2011. 16 с.
9. Кудря В.О. Правові та організаційні засади кадрового забезпечення управління в органах внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Відкритий міжнар. ун-т розв. людини «Україна». Київ, 2011. 16 с.
10. Моїсєєв О.М., Кротінов В.О. Управління в експертних технологіях. *Правничий часопис Донецького університету*. Донецьк: Донеччина, 2008. № 1(19). С. 75–79.

11. Пархоменко-Куцевіл О.І. Механізм формування кадрового потенціалу державної служби в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Дніпропетровськ, 2005. 20 с.
12. Планування діяльності підприємства: опорний конспект лекцій / Н.Г. Грядунова та ін. Дніпропетровськ: НМетАУ, 2009. 56 с.
13. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
14. Рогоза М.Є., Оніщенко В.К. Концепція управління кадровим потенціалом підприємств. *Вісник Донецького університету економіки та права*. 2013. № 2. С. 51–58.
15. Словарь иностранных слов / А.Я. Абрамович и др.; под ред. А.Г. Спиркина, И.А. Акчурина, Р.С. Карпинской. 12-е изд., стереотип. Москва: Русский язык, 1985. 608 с.
16. Смішко Л.В. Кадровий потенціал місцевого самоврядування: регіональний аспект. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2003. № 2 (6). С. 235–239.
17. Чебікін Д.О. Кадровий потенціал в механізмі оцінки державної власності. Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації: Матеріали щорічн. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 31 жовтня 2007 р.): У 2-х тт. / ред. кол.: М. М. Іжа та ін. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. Т. 1. С. 62–64.
18. Шило К.М. Організаційно-економічні засади системи управління кадровим потенціалом підприємств туристичної сфери. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. 2014. № 3 (27). С. 79–83.
19. Ясько Р.О. Розвиток кадрового потенціалу в гуманітарній сфері у контексті формування суспільства знань. Дні інформаційного суспільства 2013: Матеріали щорічн. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 20–21 травня 2013 р.) / упоряд. М.М. Малюга; за заг. ред. Н.В. Грицяк. Київ: СІТІ КИЇВ ПРІНТ, 2013. С. 239–241.

Мельничук Т. П. Управление кадровым потенциалом государственной службы

В статье проведен анализ управления кадровым потенциалом государственной службы. Отражено определение понятия и сущности кадрового потенциала. Акцентировано на том, что кадровый потенциал – не только совокупность государственных служащих, но и всех человеческих ресурсов, которую государство может мобилизовать при определенных обстоятельствах для эффективной деятельности государственной службы. На основе вышеизложенного предлагается определение управления развитием кадрового потенциала государственной службы.

Ключевые слова: государственный служащий, государственная служба, персонал, потенциал, человеческие ресурсы.

Melnychuk T. P. The Management of the personnel potential of the civil service

The article analyzes the management of the personnel potential of the civil service. The concept and gist of personnel potential are defined. The emphasis is on the fact that the personnel potential is not only the aggregate of civil servants but also all human resources that the state can mobilize under certain circumstances for the effective operation of the civil service. On the basis of the above, the definition of the management of the development of the personnel potential of the civil service is proposed.

Key words: civil servant, civil service, personnel, potential, human resources.

УДК 351.82

Муц Луай Файсалкандидат соціологічних наук,
директор центру освітніх послуг для іноземних громадян
Запорізької державної інженерної академії

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ІНТЕГРАЦІЇ ОСВІТНЬОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ

Привернуто увагу до пріоритезації інтеграції освітнього простору України до європейського освітнього простору та обґрунтовано потребу в подальшому визначенні ефективних інструментів щодо підготовки фахівців. Особливої уваги заслуговують умови перебування іноземних студентів в Україні. Наведено дані щодо регіонів лідерів за кількістю іноземних студентів вищих навчальних закладів. Досліджено основні компоненти реалізації іноземних студентів своїх прав, свобод, законних інтересів, а також виконання обов'язків на території України. Привернуто увагу до глобалізації освітнього середовища в Україні, яке сприяє зростанню попиту з боку іноземних студентів на навчання у вітчизняних вищих навчальних закладах. Надано статистичні дані щодо країни походження іноземних студентів, найпопулярніші напрями навчання серед іноземних студентів та топ-10 країн за походженням іноземних студентів, якими було зареєстровано запрошення на 2018 рік. Підбито підсумок щодо жорсткої конкуренції між ВНЗ різних країн за іноземних студентів як одного з основних джерел фінансування та необхідністю в постійній модернізації ВНЗ, особливо щодо інтелектуального ресурсу.

Ключові слова: освітній простір, іноземні студенти, кваліфіковані кадри, академічна мобільність.

Постановка проблеми. Сьогодні спостерігається збільшення міграційних процесів у сфері отримання вищої освіти відповідного профілю в різних країнах світу, що впливають на збільшення цих процесів в Україні. Надання можливості отримання іноземцями освіти в Україні є одним із головних пріоритетів у напрямі міжнародної діяльності України та одним із пріоритетних напрямів діяльності багатьох її ВНЗ. У процесі трансформації вітчизняної системи вищої освіти, яка сфокусована на інтеграцію до європейського освітнього простору, потребують подальшого визначення ефективні інструменти підготовки фахівців, особливої уваги заслуговують умови перебування іноземних студентів на території України, за що несуть відповідальність посадові особи державних органів влади та суб'єктів господарювання різних форм власності. Характерними рисами іноземних студентів як освітніх мігрантів є мовні, психологічні, релігійні, етнічні тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначення нормативно-правового забезпечення перебування іноземних громадян на території України досліджували такі вітчизняні вчені, як С.П. Бритченко, М.В. Буроменський, В.І. Євін-

тов, О.Л. Копиленко, І.С. Ковалишин, С.Ф. Константинов, О.В. Кузьменко, О.А. Малиновська, Є.Ю. Петров, В.Ф. Погорілко, Ю.І. Римаренко, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, С.Б. Чехович, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, М.О. Шульга, В.Д. Яворський та інші. Трансформації відносин у вищих навчальних закладах щодо навчання іноземних студентів та нормативно-правового регулювання приділяли увагу такі дослідники, як В. Кремень, В. Андрущенко, І. Бех, О. Савченко, М. Євтух; концептуальні положення інтеграції України до міжнародного освітнього простору розглядали у своїх працях В. Сагарда, Л. Пуховська, О. Глузман та ін. Хоча дослідження в напрямі освітнього простору України мали вагомий вплив на визначення правового статусу іноземних громадян, однак визначення статусу як освітніх мігрантів потребує подальшого висвітлення.

Мета статті – провести дослідження процесів освітнього простору в Україні щодо наявних можливостей забезпечення іноземних студентів у правовому, соціальному та економічному середовищі країни належними умовами та обґрунтувати необхідність надавати освітні послуги громадянам інших країн.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи академічну мобільність, також слід звернути увагу на права, свободи та обов'язки іноземних студентів, що прибувають до України. Визначення стану іноземного студента складається з таких двох частин, як правовий статус громадянина своєї держави та правовий статус іноземців країни перебування. Хоча іноземний студент, перебуваючи за межами своєї держави, має виконувати чинне законодавство України, де знаходиться на навчанні, але він зберігає за собою підпорядкованість законам своєї країни, має можливість заступництва та захисту з боку своєї країни. Унаслідок глобалізації освітнього середовища в Україні визначення правового статусу іноземного студента набуває все більшої актуальності.

Слід зауважити, що законодавство, яке регламентує правовий статус іноземних громадян, зокрема в питаннях перебування в країні та отримання освіти, залежить від соціально-економічних та політичних факторів у країні перебування, характеру та цілей внутрішньої і зовнішньої міграційної політики, рівня розвитку демократичних цінностей та національні традиції, складу населення. Однак Україна має дотримуватися загальноновизнаних принципів у міжнародному праві згідно з її національною компетенцією, а також має виконувати двосторонні, багатосторонні договори, які були ратифіковані в питаннях освітньої міграції. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України, порядок в'їзду в Україну та виїзду з її території регулює Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [1].

До регіонів лідерів за кількістю іноземних студентів у вищих навчальних закладах належить Харківська, Київська, Одеська, Дніпропетровська, Запорізька, Вінницька, Івано-Франківська, Тернопільська, Львівська та Полтавська області. Спостерігаються певні тенденції щодо вибору спеціальностей та напрямів підготовки у вищих навчальних закладах, зокрема найбільшу кількість становлять медичні (40,12%), економічні (7,31%), інженерні (4,37%) та правові (3,79%). Серед найбільш популярних спеціальностей, що мають попит серед іноземних студентів, належать такі, як лікувальна справа (30%), менеджмент (6,51%), стоматологія (5,38%), фінанси та кредит (5,29%), правознавство (3,5%), фармація (3,68%), економіка підприємства (2,51%), облік і аудит (2,42%), міжна-

родна економіка (2,34%), будівництво (2,13%). Більшість іноземних студентів навчається на денній формі навчання та вивчає свою спеціальність на українській мові. Академічна мобільність у вищих навчальних закладах станом на 2015 рік становила 2 361 іноземних студентів із 69 країн світу. Наприклад, за програмою Академічної мобільності знаходилося 767 іноземних студентів (більшість – майже 44% із КНР, 16,3% із Польщі, 13,4% з Німеччини) [2].

Основним державним органом влади, що контролює перебування іноземних студентів на території України, є Державна міграційна служба, яка в межах власних повноважень виконує такі функції: вирішення проблем щодо навчання іноземних студентів на території України, надання юридичних підстав іноземним студентам, щодо запрошення для в'їзду в Україну та оформлення тимчасового перебування або постійного проживання в Україні, накладення відміток про заборону в'їзду в Україну, прийняття рішення щодо скорочення строку перебування іноземного студента на території України та його примусового повернення на Батьківщину, ідентифікація іноземних студентів, що втратили документи на території України, протидії нелегальній (незаконній) міграції тощо. Імплементация своїх повноважень ДМС здійснює безпосередньо та через головні управління (управління) міграційної служби в областях, місті Києві, відділи (сектори) міграційної служби в районах та у містах. Перебуваючи на території України, іноземці зобов'язані дотримуватися Конституції та інших нормативно-правових актів. Перетинаючи кордон із метою закінчення вищого навчального закладу та маючи посвідку на тимчасове проживання, вони вважаються іноземцями, які перебувають в Україні на законних підставах на період навчання [3]. Однак контингент іноземних студентів залежить не тільки від академічної та прикордонної політики, але й від загальних зовнішніх та внутрішніх чинників, зокрема одним із зовнішніх стали критичні питання, що виникли на сході країни. До внутрішніх чинників міграції іноземних студентів до вищих навчальних закладів України можна віднести переведення студентів за кошти фізичних та юридичних осіб, відрядження за академічну неуспішність [4].

Загалом, розглядаючи статус іноземця, що вирішив отримувати освіту в Україні, у своїх наукових дослідженнях О.В. Совгіря [7], Л.Д. Тимченко під терміном «правовий режим (статус,

становище) іноземців» розуміє сукупність прав та обов'язків, які мають іноземні громадяни в певній державі відповідно до її законодавства й міжнародних зобов'язань [8]. Є.Ю. Петров визначає правовий статус іноземців в Україні щодо юридичного визначення на основі Конституції України, Міжнародних договорів та інших національних законодавством іноземних громадян в Україні, де основними компонентами є реалізація іноземцем прав, свобод, законних інтересів і виконання обов'язків на території України [9]. Узагальнюючи правовий режим знаходження іноземця на території України з метою навчання та його перебування території України, можна зробити висновки, що він складається з двох елементів: правового статусу громадянина своєї держави та правового статусу іноземця на основі досліджень Ю.М. Тодика [3, с. 123; 5].

Глобалізація освітнього середовища в Україні сприяє зростанню попиту з боку студентів на навчання у вищих навчальних закладах України, що є причиною планомірної політики єдиного європейського ринку праці та освітнього простору. Також на глобалізаційні процеси впливає історичне минуле України, зокрема це стосується приїзду іноземних студентів з Азіатських країн, до того ж система вищих навчальних закладів густонаселених азіатських країн (Китаю, Індії та Кореї) не може задовольнити попит на навчання з причин і подальшого динамічного зростання населення, що також впливає на міграційні процеси іноземних студентів навчатися у вищих навчальних закладах України [9]. Метою вищих навчальних закладів із залучення іноземних студентів до навчання в Україні є отримання зовнішніх джерел фінансування. Унаслідок наявного дефіциту бюджетних коштів у вітчизняних вищих навчальних закладах, ВНЗ не розраховують на зростання кількості абітурієнтів за рахунок власних громадян, як це було

в минулому ХХ столітті, тому вони проводять активну політику із залучення іноземних абітурієнтів, надаючи їм усілякі привілеї.

У межах вищих навчальних закладах розробляються гнучкі системи навчальних програм до потреб іноземних студентів, упроваджуються інноваційні технології – прогноз забезпечення та дистанційне навчання, здійснюється розширення географії філіалів вищих навчальних закладів зокрема за кордоном, розробляються програми вищих навчальних закладів щодо викладання різними іноземними мовами (не тільки англійською). Навчання іноземних студентів у вищих навчальних закладах є вигідними як для країн що приймають іноземних студентів та країн-донорів іноземних студентів. Так, країни, що є реципієнтами іноземних студентів, цим процесом вирішують надлишковість внутрішнього попиту на вищу освіту. Для країн, що приймають на навчання іноземних студентів, є багато вигід, зокрема щодо підвищення міжнародного авторитету ВНЗ, налагодження зв'язків із елітами різних країн, залучення інтелектуального ресурсу інших країн до розробки інновацій. Освітні міграційні процеси є настільки значними, що в таких країнах, як Франція, Італія чи Іспанія, сьогодні є рівні умови оплати за навчання як для внутрішніх, так й іноземних студентів, але в Україні іноземні студенти сплачують значно вищу вартість навчання, створюючи фінансове підґрунтя для ВНЗ [6].

Згідно з аналітичними даними Українського державного центру міжнародної освіти (рис. 1), серед країн походження іноземних студентів, найбільш представлених в Україні, є Азербайджан, Індія, Грузія, Китай, Марокко, Нігерія, Йорданія, Узбекистан, Єгипет. Найбільшу частку становлять громадяни Азербайджану та Індії. Виїзд на навчання представників цих країн слід віднести до історичних зв'язків, які виникли ще до незалежності України.

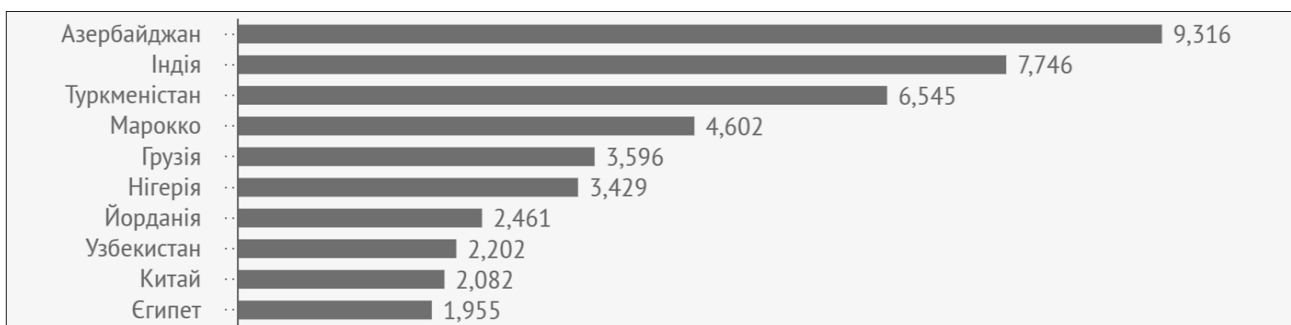


Рис. 1. Країни походження іноземних студентів в Україні [8]

На популяризацію професії серед іноземних студентів вплинуло історичне минуле країн, а також наявність представництва українських компаній у країнах іноземних студентів. Згідно з представленими даними на рис. 2, серед найпопулярніших напрямів навчання серед іноземних студентів в Україні є отримання вищої освіти в медичних університетах, однак інші спеціальності також набувають певної популярності. Відповідно до даних, представлених у табл. 1, найбільш популярними мовами навчання іноземних студентів є українська, росій-

ська, англійська, французька та німецька. Як свідчать статистичні дані, частка навчання іноземних студентів на українській мові щодо 2014–2015 н. р. у 2015–2016 зросла на 32,77%, а частка викладання предметів на російській мові значно знизилася на 25,47%.

Станом на 2018 рік (рис. 3), найбільшу кількість запрошень до українських університетів отримали іноземні студенти з Марокко, а найменше – з Туреччини. Хоча стан справ щодо освітньої міграції іноземних студентів до України свідчить про наявність потенціалу вітчизня-



Рис. 2. Найпопулярніші напрями навчання серед іноземних студентів в Україні [8]

Таблиця 1

Мова навчання іноземних студентів в Україні [9]

Мова навчання	2014–2015 н.р.	2015–2016 н.р.	Зміни (%)
Українська	10440 (16,53 %)	31507 (49,30 %)	+32,77
Російська	36185 (57,28 %)	20331 (31,81 %)	–25,47
Англійська	16504 (26,13 %)	12064 (18,88 %)	–7,25
Французька	40 (0,06 %)	2 (0,003 %)	–0,06
Німецька	1 (0,002 %)	2 (0,003 %)	+0,001

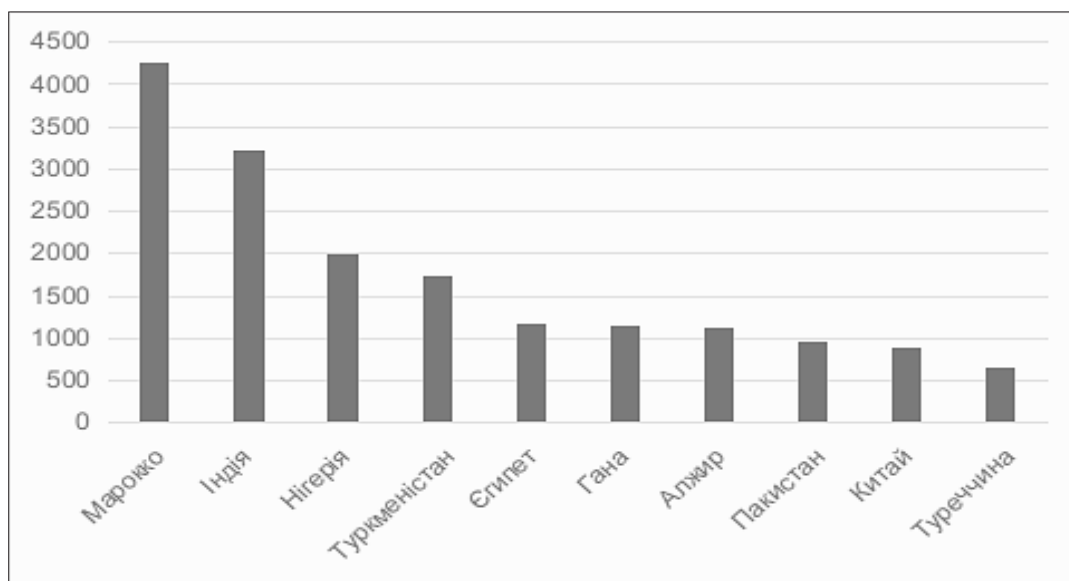


Рис. 3. Топ-10 країн за походженням іноземних студентів, якими було зареєстровано запрошення 2018 рік [10]

ними ВНЗ здійснювати підготовку професійних кадрів, однак із боку держави має бути створене сприятливе середовище для працевлаштування українців. Історичною передумовою становлення освітнього міграційного потоку іноземних студентів до вищих навчальних закладів України у напрямі фінансового складника була Постанова Кабінету Міністрів України № 136 від 26.02.93 р., адже саме цей нормативний документ установлював рівень оплати іноземцями за навчання за різними напрямами підготовки (натепер Постанова втратила чинність). Навчання іноземних студентів офіційно з безкоштовного стало платним. Як наслідок, припинився централізований набір студентів. Вищі навчальні заклади розпочали реалізацію політики, спрямованої на пошук шляхів щодо збільшення набору іноземних студентів, запоруки джерела надходження коштів, адже вартість навчання була значно вищою.

Зараз є проблема нестачі кваліфікованих кадрів, що можуть проводити якісне навчання іноземних студентів на різних іноземних мовах (тобто наявності англо-, німецько- та франкомовних програм навчання. Викладачі, які навчають за цими програмами, мають володіти мовою навчання на рівні B2). Суттєвою проблемою забезпечення навчального процесу для іноземних студентів є відсутність спеціалізованої навчально-методичної літератури, наочних та технічних засобів навчання, навіть аудиторного фонду, до того ж це негативно вплинуло на рівень підготовки іноземних фахівців міграційні процеси, які сприяли відтоку кваліфікованих кадрів в інші країни світу, які мають можливість забезпечити їх значно більшою зарплатнею та вищими соціальним стандартами. Сьогодні для розвитку вітчизняної системи освіти треба розуміти, що навчання іноземних студентів є не тільки фінансовим джерелом наповнення фондів вищих навчальних закладів, але і запорукою міжнародного авторитету, що потрібно в умовах конкуренції на світовому ринку освітніх послуг [7].

Можна виділити певні особливості діяльності з набору та навчання іноземних студентів в Україні:

- здійснення набору іноземних студентів на навчання здійснюється зі співпрацею з компаніями-посередниками, які здійснюють набір іноземних студентів на навчання та документальний супровід разом із ВНЗ; допомагають у співпраці з УДЦМО в напрямі отримання

запрошення іноземних студентів, отримання візової підтримки. Крім того, видання запрошення іноземцю має певні нюанси, які потребують вирішення, зокрема країна, з якої планує навчатися майбутній студент із візовим режимом чи з безвізовим; абітурієнт обирає денну або заочну форму навчання; нюанси, якщо іноземець на момент видачі запрошення перебуває на території України; терміни видачі візи; наявність необхідних документів у іноземців; підтвердження статусу іноземця (існували випадки, коли за народженням та статусом батьків або громадянством іноземний студент насправді мав всі ознаки громадянина України, що унеможливлювало оформлення посвідки на тимчасове проживання в Україні);

- обов'язковість дотримання термінів щодо зарахування іноземців на навчання;

- необхідність оформлення посвідки на тимчасове проживання в Україні (з метою навчання), тісна співпраця з Державною міграційною службою України у відповідній області; дотримання термінів реєстрації іноземців;

- обов'язковість отримання міграційного законодавства з організації набору на навчання, оформлення посвідок на перебування іноземців на території України;

- наявність відповідних документів щодо здійснення навчання іноземних студентів (Положення про організацію набору іноземних студентів, правила прийому та навчання, виконання ліцензійних умов);

- наявність відповідної навчальної, академічної та матеріально-технічної бази (гуртожитки, їдальні, відповідні навчальні програми, викладачі, які володіють іноземними мовами навчання іноземних студентів на рівні B2) та багато інших особливостей. Основним моментом у навчанні іноземних студентів в Україні є дотримання чинного законодавства як іноземними студентами, так і самих ВНЗ.

Висновки і пропозиції. Освітня міграція іноземних студентів до України є зовнішнім джерелом фінансування вищих навчальних закладів. Освітня міграція до України виникла внаслідок історичних, географічних та економічних факторів, зокрема через збільшення попиту на послуги з отримання вищої освіти, а також подальшу інтернаціоналізацію України. Але має місце й суб'єктивна вигода для іноземних студентів, бо вартість навчання в країні-донорі іноземних студентів є значно вищою ніж у вітчизняних вищих навчальних закладах.

Унаслідок економічної кризи, яка й сьогодні впливає на взаємовідносини між країнами, призводить до жорсткої конкуренції між ВНЗ різних країн світу за іноземних студентів (як одного з основних джерел фінансування). Визначення умов перебування іноземних студентів в Україні здійснюються в межах законодавчого поля, зокрема конституційно-правовий статус іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, закордонних українців та іммігрантів в Україні, сукупність прав, обов'язків та гарантій перебування на території держави на момент отримання освітньої послуги, а також забезпечення правового регулювання положення цих осіб на українській території.

Список використаної літератури:

1. Ворона М., Яковлев Є. Перебування іноземних студентів в Україні: правовий статус та організація процесу навчання. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. Вип. 1. С. 61–64.
2. Новосад Г., Шаповалова О. Інтернаціоналізація вищої освіти: іноземні студенти в Україні (2015–2016). 2016. URL: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/123456789/16939/2/Conf_2016_Novosad_G-Internationalization_of_higher_26-28.pdf.
3. Правила перебування іноземних студентів в Україні. Шляхи покращення взаємодії між ВНЗ та органами ДМС // Матеріали III міжнародної науково-методичної конференції «Актуальні питання організації навчання іноземних студентів в Україні», 18–20 травня 2016 року Т., 2016 С. 60–71. (Секція 1. Нормативно-правове забезпечення та стандарти міжнародної освіти в Україні).
4. Губерського Л.В. Звіт Ректора Київського Національного Університету імені Тараса Шевченка. 2015. URL: <http://www.univ.kiev.ua/pdfs/zvit/zvit-rektora-2015.pdf>.
5. Грабильников А.В. Конституційно-правовий статус і правовий режим іноземців та осіб без громадянства в Україні: співвідношення понять. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2015. Вип. 6. С. 59–66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvu_2015_6_10
6. Єрфорт О.Ю. Плата за навчання іноземних студентів як джерело зовнішнього фінансування освіти. 2012. URL: <http://web.znu.edu.ua/herald/issues/2012/eco-1-2012/199-204.pdf>.
7. Довгодько Т.І. Доуніверситетське навчання іноземних студентів у вищих навчальних закладах України: історико-методологічний аспект. *Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія : Педагогіка і психологія*. 2014. Вип. 42(2). С. 112–117. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzvdpu_pp_2014_42%282%29_29
8. Український державний центр міжнародної освіти. 2017. –URL: <http://studyinukraine.gov.ua/>.
9. Половина студентів-іноземців в Україні навчається українською мовою – МОН. 2016. URL: <http://language-policy.info/2016/06/polovyna-studentiv-inozemtsiv-v-ukrajini-navchajetsya-ukrajinskoyu-movoyu-mon/>.
10. Звідки до України їдуть найбільше іноземних студентів. 2018. URL: <https://uain.press/science/zvidky-do-ukrayiny-yidut-najbilshe-inozemnyh-studentiv-infografika-896690>.

Муц Луай Файсал. Государственная политика интеграции образовательного пространства Украины

Привлечено внимание к приоритетизации интеграции образовательного пространства Украины в Европейское образовательное пространство и обоснованно потребность в дальнейшем определении эффективных инструментов по подготовке специалистов. Особого внимания заслуживают условия пребывания иностранных студентов в Украине. Приведены данные по регионам лидеров по количеству иностранных студентов высших учебных заведений. Исследованы основные компоненты реализации иностранных студентов своих прав, свобод, законных интересов, а также выполнение обязанностей на территории Украины. Привлечено внимание к глобализации образовательной среды в Украине, способствует росту спроса со стороны иностранных студентов на обучение в отечественных высших учебных заведениях. Предоставлено статистические данные относительно страны происхождения иностранных студентов, самые популярные направления обучения среди иностранных студентов и топ-10 стран по происхождению иностранных студентов, которым было зарегистрировано приглашение на 2018 год. Подведен итог по жесткой конкуренции между вузами разных стран за иностранных студентов как одного из основных источников финансирования и востребованности в постоянной модернизации вузов, особенно в плане интеллектуального ресурса.

Ключевые слова: образовательное пространство, иностранные студенты, квалифицированные кадры, академическая мобильность.

Muts Luai Faisal. Government policy of educational integration space of Ukraine

The attention has been paid to prioritizing the integration of the educational space of Ukraine into the European educational space, as well as further identification of effective tools for the training of specialists, paying special attention to the conditions of stay of foreign students in Ukraine. Scientists who studied the legal framework for staying foreign citizens on the territory of Ukraine deserve special attention. The data on the number of foreign students of higher educational institutions in the regions of leaders is given. In the article, the main components of the realization of foreign students' rights, freedoms, legitimate interests and duties in the territory of Ukraine were studied. And attention was also paid to the globalization of the educational environment in Ukraine, which contributed to the growing demand from foreign students for studying in higher educational institutions of Ukraine. Statistics on the country of origin of foreign students, the most popular areas of study among foreign students, the language of teaching foreign students and the top 10 countries of origin of foreign students who were registered in the invitation to 2018. A summary of the tough competition between universities of different countries for foreign students is presented as one of the main sources of financing and the need for continuous modernization of universities, especially in terms of intellectual resources.

Key words: *educational space, foreign students, qualified personnel, academic mobility.*

О. В. Сінгуцький

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА СТВОРЕННЯ ТУРИСТИЧНИХ КЛАСТЕРІВ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто зарубіжний досвід державного регулювання туристичних кластерів, на основі виявлених результатів розроблено модель функціонування туристичного кластеру в Україні. Установлено взаємозв'язок державної політики, спрямованої на розвиток та підтримку у створенні туристичних кластерів та розвитком туризму. Визначено функції держави щодо регулювання кластерних об'єднань. Виявлено основні перешкоди щодо створення туристичних кластерів в Україні. Обґрунтовано доцільність застосування та державної підтримки створення туристичних кластерів. Запропоновано на основі проаналізованої інформації перспективи розвитку туризму в Україні з використанням моделі кластерного об'єднання. Надано пропозиції щодо створення моделі організації туристичного кластеру в Україні.

Ключові слова: кластер, туристичний кластер, державна підтримка туристичного кластеру, державне регулювання туризму, кластерна модель туристичної діяльності, інструменти державної політики.

Постановка проблеми. Дієвим інструментом реалізації масштабних фінансово-промислових проектів підприємств в умовах ринкової конкуренції можуть стати господарські товариства, об'єднані в групи за галузевим, територіальним чи іншим принципом – кластери, досвід створення яких переконує в перспективності такого підходу розвитку економіки. Державна підтримка у створенні туристичних кластерів вимагає використовувати інструменти регулювання через податкову, інвестиційну, законодавчу політику.

Світові економічні показники засвідчують постійний розвиток сфери туристичних послуг. Країни з високим рекреаційно-туристичним потенціалом приділяють багато уваги щодо державного регулювання туристичної діяльності, створюючи сприятливі умови щодо постійного розвитку підприємств у туристичній сфері. Створення туристичних кластерів, де держава виступає в ролі організатора, пропонуючи модель об'єднання підприємств у визначених умовах, створює мультиплікативний ефект розвитку інших галузей економіки та туристичної.

Україна володіє значним рекреаційно-туристичним потенціалом, який має стати головним фактором розвитку як окремо туристичної галузі, так і всієї економіки через зв'язки зі спорідненими сферами. Але відсутність державного регулювання туристичної сфери унеможливорює розвиток цієї сфери. Для створення сприятли-

вих умов розвитку туризму туристична галузь потребує державної підтримки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цій проблематиці приділили значну увагу в наукових працях багато провідних вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема Л.І. Гонтаржевська, І.О. Дегтярьова, Ю.М. Ковальова, М.П. Мальська, М.Й. Рутинський, С.В. Білоус, Н.Л. Мандюк, С.І. Соколенко, Ю.М. Яворський, М. Портер, М. Енрайт та інші.

Мета статті полягає у розробленні моделі державного регулювання туристичних кластерів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Туристичний кластер є групою географічно локалізованих підприємств, що сформувались на базі туристичних активів регіону та пов'язані з обслуговуванням туристів, наприклад, туристичних операторів, готелів, сфери громадського харчування, виробників сувенірної продукції, транспортних підприємств та інших. Основні переваги кластерної моделі прискорюють інноваційність не тільки туристичного сектора, а й споріднених сфер економіки.

Розвиток країни залежить від стратегічної програми розвитку, в якій передбачається вдосконалення законодавчої, податкової, економічної, соціальної політики згідно з вимогами суспільства та часу. Дієвою економічною моделлю є організація та державна підтримка

об'єднань високотехнологічних підприємств на певній території для розвитку інвестиційного, кадрового та інноваційного потенціалу держави, якою є кластерна модель.

Досвід розвинутих країн засвідчує ефективність державних програм щодо створення високотехнологічних об'єднань підприємств на окремій території. Держава в цьому разі виконує роль організатора створення кластерів, створюючи засади для організації, популяризації та подальшої підтримки щодо стимулювання входження підприємств, мета якого – використання науково технічного прогресу, створення високоспеціалізованих робочих місць, виробництво високотехнологічних продуктів. Держава, враховуючи стратегічне планування розвитку, визначає пріоритетні напрями окремих галузей національної економіки. Державна політика потребує аналізу та вибору пріоритетних напрямів розвитку економіки, що зумовить майбутній розвиток. Треба враховувати багато факторів, основними з яких є технологічний потенціал та наукова база підприємств, підготовка висококваліфікованих кадрів, високий потенціал фінансового сектора. Враховуючи вищевказані фактори, кожна країна визначає напрям розвитку окремих сфер економіки. Найбільш прибутковим напрямом є створення кластерів високотехнологічних компаній на прикладі Кремневої долини (Сан-Франциско, США). У Сполучених Штатах створились всі умови щодо створення таких об'єднань, наявність високотехнологічних підприємств, кадрів та найбільш потужний фінансовий ринок у світі.

Туристичні кластери можуть об'єднувати як незначну, так і велику кількість підприємств туристичного та споріднених і допоміжних секторів економіки. Вони можуть формуватися як із великих, так і з малих фірм у найрізноманітніших поєднаннях і відносинах. Наприклад, кластери в Італії об'єднують переважно малі та середні підприємства, в Шотландії (базова модель ЄС) – ядро кластера формують потужні підприємства, інколи іноземного походження. Державна підтримка туристичних кластерних утворень Туреччини та Єгипту впроваджується через податкову політику, звільняючи від податків на визначений період та спрощення процедури оформлення дозвільних документів.

Від інших форм організації спільної туристичної діяльності туристичні кластери відрізняються вищим рівнем взаємодії між підприємствами, організаціями, установами, інституціями, що

входять до їх складу, варіюючи за формою від цільових об'єднань підприємств туристичного бізнесу до потужних, добре структурованих комерційно-конкурентних утворень. Туристичні кластери об'єднують значно більше коло учасників, зокрема різноманітні інститути підтримки, виробничі та комерційні структури, а також регіональні і національні уряди (в особі туристичної адміністрації, департаментів туризму).

В Україні створились умови щодо розвитку аграрного, промислового та туристичного секторів. Наявність кадрового потенціалу та природних ресурсів створюють умови щодо створення аграрного, промислового та туристичних кластерів.

Огляд наукових праць дав змогу визначити такі переваги створення туристичного кластера:

- зниження витрат виробництва кожного учасника об'єднання за рахунок ефекту масштабу;
- підвищення спеціалізації підприємств-учасників кластера, що дозволить покращити якість продукції та послуг;
- покращення використання наявних ресурсів, розширення масштабів інновацій;
- взаємодоповнюваність продукції, яку виготовляють підприємства-учасники кластера;
- можливість об'єднання фінансових можливостей підприємств для забезпечення гарантій банкам із метою отримання кредитних ресурсів;
- можливість раціонально здійснювати транспортні перевезення;
- зменшення затрат коштів на інформаційне забезпечення;
- підвищення продуктивності праці;
- оптимальне використання трудового потенціалу;
- краща мотивація керівників для отримання поваги колег;
- зростання конкурентних переваг фірм-учасників кластера та усього регіону, де розташований кластер;
- скорочення ризиків та витрат щодо виходу продукції на новий ринок;
- розширення географії ділових операцій;
- можливість централізовано провадити деяку управлінську діяльність за допомогою органу управління, спільного для усіх учасників кластера;
- підтримка державними органами шляхом запровадження податкових і митних пільг;
- можливість швидко впроваджувати нову техніку та технологію за рахунок гнучкості;

- поліпшення зв'язків між державними та громадськими організаціями;
- створення нового бізнесу у вільних сегментах ринку:
- можливість розв'язання спільно соціальних проблем регіону;
- ширший доступ до експертів, спільні закупівля і продаж, що зменшує ціни на сировину;
- узгоджувати попит і пропозицію на продукцію (послуги) одних підприємств щодо інших;
- співпраці на взаємовигідних умовах з науковими організаціям, які входять до нього.

До причин недостатньої розвиненості туристичних кластерів в Україні слід віднести:

- недосконалість та недостатність законодавчих актів щодо створення, функціонування, розподілу прибутку між учасниками та ліквідації туристичних кластерів;
- незацікавленість органів влади та місцевого самоврядування у розвитку таких об'єднань;
- відсутність кваліфікованих фахівців у туристичній галузі з компетенцією працювати у кластерних об'єднаннях;
- низький туристичний імідж України у світі;
- нестабільна економічна ситуація в Україні;
- несприятлива екологічна ситуація;
- недоступність фінансових інструментів, що сприяють розвитку туризму;
- неврегульованість норм процесу ланцюгового відтворення рекреаційних ресурсів України;
- низька якість продукції промисловості та інших, суміжних із туризмом галузей економіки України.

Для підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі України та досягнення міжнародних стандартів у наданні туристичних послуг необхідно вдосконалювати систему державного управління цією галуззю. Незважаючи на те, що в Україні щороку створюється щораз більше таких кластерних об'єднань, зокрема туристичних, на державному рівні вони не мають достатньої підтримки та законодавчо-нормативного утвердження. Постала нагальна потреба у формуванні системи державного управління туристичними кластерами. Для цього необхідно:

- на законодавчому рівні закріпити визначення кластерної моделі розвитку туризму;
- розробити програму розвитку туристичних кластерів в Україні, де будуть визначені регіони кластерних об'єднань, умови входу та виходу з кластера, а також розроблені умови створення спеціальних економічних;

- розробити ланцюг відтворення рекреаційних ресурсів;
- стабілізувати економічну ситуацію;
- підвищувати кваліфікацію працівників туристичної галузі;
- переймати міжнародний досвід створення та функціонування туристичних кластерів.

Удосконалення правового забезпечення у туристичній сфері є фундаментом щодо розвитку рекреаційно-туристичного сектора. Законодавча база щодо кластерних об'єднань не є досконалою та потребує змін.

Суб'єктами туристичної діяльності можуть бути туристичні кластери, тобто територіальні об'єднання підприємств туристичного сектора економіки, які взаємодоповнюють одне одного, зберігаючи право самостійного здійснення своєї поточної і стратегічної господарської політики. Туристичні кластери формуються на базі туристичних активів регіону і складаються з підприємств різних сфер, пов'язаних з обслуговуванням туристів, наприклад, туристичних операторів, готелів, сфери громадського харчування, виробників сувенірної продукції, транспортних підприємств та інших.

Запропонована модель туристичного кластера передбачає векторну державну політику розвитку туризму з урахуванням кон'юнктури ринку, факторів зовнішнього оточення та визначення завдань, які потребують реалізації щодо вибору пріоритетних зон розвитку туристичних кластерів, а також упровадження сприятливої спеціальної економічної політики в визначених туристичних зонах. Державне регулювання туристичних кластерів передбачається через такі інструменти державної політики, як податки, субсидії, дотації, закони, ліцензії та інші, які сприятимуть розвитку туристичних кластерів, стимулюватимуть підприємства вступити в кластер.

У структурі туристичного кластера доцільно виділяти чотири основні сектори:

1) сектор виробництва туристичних послуг об'єднує туроператорські фірми та турагентства, заклади з розміщення та оздоровлення туристів (готелі, мотелі, кемпінги, санаторно-курортні заклади, турбази), підприємства з перевезення туристів (автотранспортні підприємства, авіакомпанії, залізниці тощо), заклади з організації харчування туристів (ресторани, кафе, їдальні) та заклади з організації дозвілля туристів (екскурсійні бюро, музеї, театри, заклади індустрії розваг (казино, аквапарки та ін.), національні природні парки, заповідники, заказ-

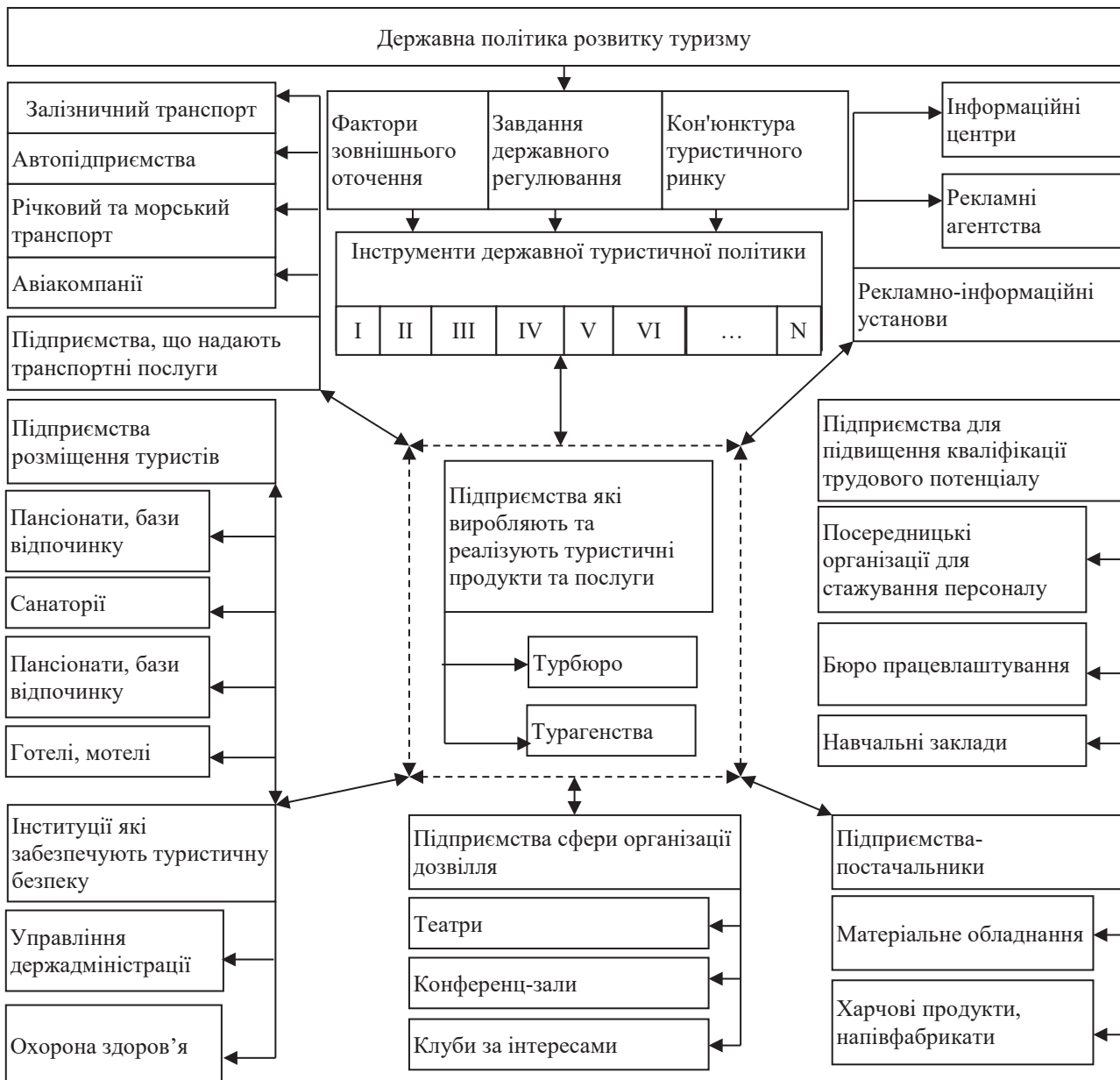


Рис. 1. Модель державного проекту туристичного кластеру

Розроблено автором

ники, ботанічні сади, зоопарки. Отже, цей сектор охоплює підприємства, які безпосередньо виробляють і реалізують туристичні послуги;

2) сервісний сектор об'єднує банківсько-кредитні та страхові установи, навчальні заклади туристичного профілю, наукові установи, а також бізнес-центри, лізингові компанії. Підприємства сервісного сектора надають різноманітні послуги (фінансові, освітні, посередницькі) ключовим підприємствам кластера.;

3) допоміжний сектор. По-перше, він уміщує різноманітні підприємства з виробництва сувенірів, туристичного спорядження, специфічних для певної місцевості товарів; по-друге, поліграфічні

підприємства, картографічні фабрики, періодичні видання, телерадіокомпанії; по-третє, органи державної влади, агенції регіонального розвитку, міжнародні та державні фонди і програми;

4) сектор забезпечення життєдіяльності туристичного кластера пов'язує між собою окремі сектори та підприємства туристичного кластера, забезпечуючи координацію діяльності. Але варто зазначити, що така структура туристичного кластера не є сталою, тому що склад учасників може розширюватися. Усе частіше встановлюються зв'язки з іншими кластерами економіки (найчастіше з продовольчими, автомобільними, медіа-кластерами). До його складу входять мар-

кетинговий, рекламно-інформаційний, логістичний і юридично-аудиторський відділи [4, с. 25].

Механізм формування туристичних кластерів традиційно вміщує два складники: з одного боку, це створення ініціативної групи з формування кластера, до якої мають входити як представники ключових підприємств потенційного туристичного кластера, так і фахівці, що мають досвід упровадження кластерної моделі в інших регіонах чи галузях (наприклад, спеціалісти агенцій регіонального розвитку, експерти різноманітних програм та ініціатив); з іншого – необхідною умовою є офіційне визнання та реєстрація кластера органами державної та місцевої влади.

Висновки і пропозиції. Отже, актуальність створення туристичних кластерів проявляється у концентрації на певній території ефективних підприємств, які створюють передумови розвитку кадрового потенціалу, рекреаційної зони, інноваційних товарів, унаслідок чого створюються передумови інвестицій та конкурентних переваг як на внутрішньому, так і на зовнішніх ринках. Ці фактори створюють передумови розвитку туристично-рекреаційного сектора, споріднених галузей та економіки в цілому. Держава під час формування туристичного кластеру виступає в ролі організатора використовуючи інструменти державної політики, створюючи сприятливі умови для ведення туристичної діяльності.

Державне регулювання туристичної діяльності потребує змін у законодавчій сфері, зокрема визначення поняття «кластер», «туристичний кластер», умови входу та виходу з кластера, створення спеціальних економічних зон на визначений період, етапи формування кластера та роль держави у ньому, а також механізм співпраці органів державної влади та підпри-

ємств. Також необхідно створення системи навчання і перекваліфікації фахівців для роботи на підприємствах у межах туристичних кластерів, розроблення податкової політики щодо стимулювання входження підприємств у кластер.

Список використаної літератури:

1. Гамжик П. Словаччина чекає на українців! *Український туризм*. 2013. № 1. С. 44–45.
2. Гонтаржевська Л.І. Ринок туристичних послуг в Україні: навч. посіб.. Донецьк: Східний видавничий дім, 2008. 180 с.
3. Дегтярьова І.О. Наукові та практичні аспекти застосування кластерного підходу в управлінні конкурентоспроможністю регіонів України. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Degtyarova.pdf>.
4. Ковальова Ю.М., Алишева Н.В. Практичні приклади функціонування кластерів у світі. *Механізм регулювання економіки*. 2008. № 3(2). Т. 1. С. 92–100.
5. Мальська М.П., Рутинський М.Й., Білоус С.В., Мандюк Н.Л. Економіка туризму: теорія та практика: підручник. Київ: Центр учбової літератури, 2014. 544 с.
6. Портер М. Международная конкуренция / М. Портер; пер. с англ.; под ред. и с предисловием В.Д. Щетинина. Москва: Международные отношения, 1993. 896 с.
7. Портер М. Конкуренция: учеб. пособ.; пер. с англ. Москва: Вильямс, 2003. 495 с.
8. Самойлов Ю. Чартер випереджає лоукостера. *Український туризм*. 2015. № 2. С. 28–29.
9. Соколенко С.І. Створення міжнародних кластерів у галузі зеленого туризму (частина перша). URL: <http://ucluster.org/sokolenko/2009/09/stvorenniya-mizhnarodnyx-klasteriv-u-galuzi-zelenogo-turizmu-chastina-persha/>.
10. Яворський Ю.М. Туристичний кластер як форма розвитку галузі. *Український туризм*. 2015. № 2. С. 56–57.

Сингуцкий А. В. Государственная поддержка создания туристических кластеров

В статье рассмотрен зарубежный опыт государственного регулирования туристических кластеров, на основе полученных результатов разработана модель функционирования туристического кластера в Украине. Установлена взаимосвязь государственной политики, направленной на развитие и поддержку в создании туристических кластеров и развитием туризма. Определены функции государства по регулированию кластерных объединений. Выявлены основные препятствия по созданию туристических кластеров в Украине. Обоснована целесообразность применения и государственной поддержки создания туристических кластеров. Предложены на основе проанализированной информации перспективы развития туризма в Украине с использованием модели кластерного объединения. Предложены рекомендации по созданию модели организации туристического кластера в Украине.

Ключевые слова: кластер, туристический кластер, государственная поддержка туристического кластера, государственное регулирование туризма, кластерная модель туристической деятельности, инструменты государственной.

Sinhutskyi O. V. State support in creating tourist clusters

The article describes the foreign experience of state regulation tourism clusters on the basis of the obtained results, developed a model of the functioning the tourism cluster in Ukraine. The interrelation of the state policy aimed at the development and support in the creation of tourist clusters and the development of tourism has been established. The functions of the state to regulate cluster associations are defined. Identified the main obstacles to the creation of tourist clusters in Ukraine. The expediency of the use and state support for the creation of tourist clusters has been substantiated. Proposed on the main information analyzed the prospects for the development of tourism in Ukraine using the cluster unification model. Recommendations for creating a model for organizing a tourism cluster in Ukraine are proposed.

Key words: cluster, tourist cluster, state support of tourist cluster, state regulation of tourism, cluster model of tourist activity, state tools.

Т. Є. Турецковздобувач кафедри гуманітарних дисциплін
Донецького державного університету управління

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ РЕГУЛЯТОРНИЙ ПРОСТІР ТА ЙОГО ВПЛИВ НА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

У статті досліджується стан розвитку сектора малого та середнього підприємництва на регіональному рівні в Україні. Розглядається нормативне та інфраструктурне забезпечення підприємництва. Такий інструмент, як програма регіонального розвитку, досліджується через умови її формування та реалізації.

Ключові слова: регіональна політика розвитку, нормативне регулювання, інфраструктура, інноваційний потенціал, мале та середнє підприємництво.

Постанова проблеми. На сучасному етапі ринкової трансформації економіки України одним із головних чинників стабільності соціально-економічних відносин у державі є забезпечення сталого економічного зростання та розвитку соціальної сфери в регіонах на основі мобілізації й ефективного використання всього комплексу ресурсів та умов. Серед головних шляхів зміцнення регіональної економіки слід назвати розвиток малого та середнього підприємства (далі – МСП) як головного генератора новаторських та інноваційних ідей, один із важелів формування та функціонування національної економіки, який стимулює ринковий механізм країни до сталого розвитку. Залучення МСП до економічної системи країни є необхідною передумовою переходу національної економіки на ринковий шлях саморегулювання, розвитку інноваційної діяльності, підвищення рівня життя населення як у кожному окремому регіоні, так і у державі загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Такі науковці, як Т. Лазарева, Н. Курдюкова, А. Девяткін, М. Кардас, у своїх роботах приділяють увагу аналізу регіональних заходів регулювання діяльності МСП. Проблеми кількісної і якісної оцінки МСП досліджувалися у наукових працях таких науковців, як З. Варналій, Л. Воротіна, М. Долішній, В. Кредисова, О. Кужель, А. Пасхавера.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значну кількість досліджень щодо діяльності МСП, залишається не достатньо вивченим особливості регулювання та інфраструктура функці-

онування МСП в регіонах України, визначення регіональної регулювання та можливих відмінностей щодо розвитку окремих територій.

Метою статті є дослідження та аналіз нормативного та інфраструктурного забезпечення регулювання МСП на регіональному рівні з урахуванням євроінтеграційного розвитку національної економіки України.

Виклад основного матеріалу. Платформою для діяльності МСП в будь-якій країні світу є регуляторний простір. Влада кожної країни обирає оптимальну систему ведення підприємництва, щоб забезпечити представників підприємства необхідними умовами та вирішувати завдання розвитку економіки країни в цілому. Це завдання є особливо важливим для країн, що розвиваються, оскільки ефективний розвиток секторів економіки залежить від ефективності МСП.

Досвід розвинених європейських країн світу показує, що найбільш ефективною регуляторною системою для підприємництва є така, що надає можливість вільно розвиватись та перебувати в конкурентному середовищі. Регулювання, що підіймає якість товарів та послуг, захищає інтереси споживачів та не накладає надмірного навантаження на представників МСП, створює середовища для процвітання приватного сектора. Регулювання регіональної підприємницької активності вимагає ефективного використання механізму державного регулювання і регіональної інфраструктури МСП, що встановлює прозорі і дієві правила.

Ефективність держави визначає її здатність проводити реформи за активної участі грома-

дзя і обмежених ресурсів. У цих умовах необхідне використання територіального підходу до розвитку, який, з одного боку, використовує потенціал місцевих та регіональних суб'єктів розвитку, з іншого – аналіз проблем і потенціал розвитку, а також функціональні зв'язки між різними сферами планування та здійснення заходів цього розвитку [1].

Розвиток регулювання МСП, особливо в умовах євроінтеграційних процесів, має відбуватися на регіональному рівні, тому пошук оптимальних форм взаємодії загальнодержавних органів влади з органами місцевого самоврядування в управлінні системою регуляторного забезпечення регіону є надзвичайно актуальним. А. Девяткін стверджує, що регулювання розглядається «...в якості одного з вирішальних факторів територіального розвитку», сприяючи змінам структури регіональної економіки та підвищенню її конкурентоспроможності, виступаючи «організатором соціально-економічного простору регіону» [2, с. 42].

Необхідна цілісна системна регулювання МСП і ефективно сформована регіональна інфраструктура, котра має сприяти дієвому функціонуванню малих форм підприємництва. Державне регулювання суб'єктів МСП здійснюється в рамках державних, регіональних та місцевих програм розвитку МСП.

Інструментом реалізації на регіональному рівні державної політики розвитку МСП є Програма розвитку малого і середнього підприємництва в регіонах. Програма – це узгоджений за ресурсами, виконавцями і термінами реалізації комплекс заходів (проектів), спрямованих на створення нормативно-правових, фінансово-економічних, ресурсних, інформаційних та інших умов розвитку сектора МСП регіону.

Розробка регіональних програм розвитку МСП здійснюється відповідно до основних положень Закону України «Про державну підтримку малого підприємництва», а також відповідних нормативно-правових документів.

Основними нормативно-правовими документами, які регламентують розробку регіональної програми, є Положення Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, де визначено її функціональні завдання [3]. Основним стратегічним орієнтиром є залучення ресурсного потенціалу регіонів, забезпечення розвитку науково-технічного та інноваційного потенціалу, подолання депресивності територій, створення умов для

формування в кожному регіоні високотехнологічного господарського комплексу, зокрема на кластерній основі [4].

Для кращого розуміння поняття «регіональний розвиток» зауважимо, що згідно з Асамблеєю європейських регіонів, «регіон – це територіальне утворення, яке сформоване в законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, і яке наділене... самоврядуванням» [5].

Загалом, державна регіональна політика – це складник внутрішньої політики держави, яка спрямована на управління розвитком у регіональному аспекті. Така політика формує взаємовідносини між державою та регіонами, а також регіонів між собою [6].

Регіональний рівень регулювання МСП в Україні значно ускладнений через територіальні відмінності, специфіку кожного регіону та нерівномірний економічний розвиток. Саме у зв'язку з регіональними відмінностями необхідно застосовувати різні підходи до розвитку МСП, такі підходи мають бути визначені регіональною політикою розвитку МСП.

Для формулювання сектора МСП України необхідним є внесення змін, котрі будуть відповідати європейським стандартам, що уможливить оцінку та порівняння стану вітчизняного МСП з показниками інших європейських країн, проте вітчизняне законодавство все ще не є відповідним.

Після підписання Україною Європейської хартії малих підприємств у 2008 р., що встановило стандарти критеріїв функціонування МСП, яка визначає, що МСП – це основа європейської економіки, вона є ключовим джерелом робочих місць і благодатним ґрунтом для бізнесових ідей. Цей крок був важливим в історії розвитку українського МСП, проте не всі принципи Хартії відповідають дійсності в Україні.

Ефективне підприємництво потребує відповідних знань та фінансової грамотності, воно має адаптуватись до ринкових змін і реалізовувати свій бізнес-потенціал. Для цього необхідна активізація фінансово-економічної та інвестиційної підтримки.

У світовій практиці вагомим джерелом для започаткування та розвитку МСП є ресурси різноманітних фондів та організацій, що займаються грантовим фінансуванням. Важливою умовою при цьому є виконання вимог цих установ щодо цільової спрямованості коштів [7].

На основі національної політики розвитку МСП мають формуватися й відповідні програми

кожного з регіонів. Загальнодержавна та регіональні програми розвитку МСП затверджуються регіональними органами управління (обласними державними адміністраціями). Головною метою програм є вирішення актуальних проблем у цьому напрямі та його подальший сталий розвиток. Серед основних завдань програм зазначено такі:

- удосконалення нормативно-правової бази у сфері підприємницької діяльності;
- формування єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності;
- активізація фінансово-кредитної та інвестиційної підтримки малого підприємництва;
- сприяння створенню інфраструктури розвитку МСП;
- упровадження регіональної політики сприяння розвитку МСП.

Виконання чинного законодавства з питань розвитку МСП забезпечує Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Так, Кабінетом Міністрів України було прийнято «Стратегію розвитку МСП 2020», метою якої є створення сприятливого середовища для малих і середніх компаній шляхом полегшення доступу до фінансових ресурсів, спрощення для них процедури оподаткування, розвитку культури підприємництва, навчання діловим навичкам та сприяння експорту, а також зміцнення інноваційного потенціалу від 24.05.2017 р.

Переходу економіки регіонів до інноваційного розвитку МСП перешкоджає певна кількість проблем, головними з яких, на думку М.А. Гусакова [8], є такі:

- система організації науково-інноваційного процесу недостатньо адаптована до нової економіки – ринкової, постіндустріальної, інноваційної. Основна причина цього – криза науки, інноваційної діяльності та технологічного розвитку внаслідок трансформації соціально-економічної системи, що почалася в 1990-х роках;
- відсутність стратегічних науково-технологічних орієнтирів на національному та регіональному рівнях;
- недостатньо використовуються такі нові форми та механізми кооперації та передачі знань, як мереживі структури, кластери, центри компетенції в галузі аудиту та консалтингу.

Активізація інноваційної діяльності малих підприємств в умовах інтеграції економіки пов'язана з пошуком джерел і форм інвестування, які мають забезпечити баланс між інноваційними витратами та фінансовими можливостями, крім

того, ця проблема загострюється зростаючою конкуренцією, яку поглиблюють світові процеси глобалізації. Таким чином, розвиток підприємства можливий лише за умови ефективного управління, що орієнтується на інновації та довгострокову перспективу, тобто має стратегічну направленість [9].

Регулювання інноваційними процесами МСП України здійснюється на двох рівнях: національному та регіональному. Управління на національному рівні орієнтоване на формування державних структур регулювання інноваційної діяльності, його методології, сфер і механізмів, розробку інвестиційної та податкової політики, створення відповідної нормативно-правової бази.

Суб'єктами реалізації регіонального науково-технічного МСП є органи державної влади регіону та органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання і населення. Видається, що виділені суб'єкти за своїм завданням реалізації регіональної науково-інноваційної політики не рівнозначні. Так, органи державної влади регіону виконують значно ширше коло завдань, будучи не тільки виконавцем, а й автором змістовного наповнення політики, легітимним органом, відповідальним за реалізацію політики в цілому.

Як виконавець вони, по-перше, створюють у рамках своєї компетенції умови, що стимулюють реалізацію політики, а по-друге, діють самі в цих умовах. Дослідниками пропонується багато напрямів вирішення всього спектра проблем, окремі з яких потребують особливої уваги.

Т. Лазарева вважає, що вирішення проблем регіонального розвитку «старопромислових» регіонів лише через структури виконавчої влади чи місцевого самоврядування, як показує європейський досвід, не є можливим [10, с. 109]. Залежність спеціалізації регіонів від структури попиту на світових ринках зумовлює необхідність переорієнтації логістики продукції на інші ринки завдяки зовнішньоторговельної діяльності як загальнодержавного рівня (представництво Міністерства закордонних справ у зарубіжних країнах), так і регіонального (торгово-промислові палати, бізнес-асоціації).

Стимулювання та супровід цього процесу має забезпечувати інноваційний компонент МСП регіону через формування виробничо-технологічного складника:

- технопарків;
- технологічних бізнес-інкубаторів;
- центрів трансферу технологій;

– кластерних мереж (запровадження преференційних просторово-функціональних режимів і зон інноваційного розвитку на територіях розміщення великих підприємств)

Створення сучасної регіональної інфраструктури МСП регіону доцільно реалізовувати методом фінансово-кредитної підтримки за рахунок програм цільового кредитування під гарантії регіональної влади, часткової компенсації процентних ставок за кредити з міських бюджетів, участі держави у фінансуванні проведення виставок, ярмарків, освітніх проектів, міжнародних програм та проектів. У розширеному сенсі йдеться про участь держави в модернізації інституціональної інфраструктури підприємництва регіонів.

Уповільнення розвитку МСП в регіонах України, зниження рівня конкурентоспроможності сектора МСП на європейському ринку пов'язане з недосконалим регіональним базисом інфраструктури підприємництва. Узагальнення стратегічних програмних документів державної підтримки МСП, регіональних стратегій розвитку малих форм підприємництва доводить відсутність координованості у формуванні стратегічних цілей модернізації інфраструктури регіону. Також слід указати на неузгодженість укладення міжнародних угод і формування системних характеристик інфраструктури підприємництва за допомогою програм міжнародної технічної допомоги на макрорівні ієрархії управління.

Натепер регіональні програми підтримки підприємництва розробляються з метою отримання додаткового фінансування з державного бюджету чи зарубіжних джерел. При цьому залишається неузгодженість зі стратегічними документами державного рівня, що зумовлює недовіру реалізації. Регіональні стратегії розвитку мають підпорядковуватися загальнодержавним програмним документам і стати основою середньострокового і річного програмування розвитку регіонів. При цьому уваги заслуговують проблеми інтеграції до ЄС, підтримки експортерів, застосування протекціоністських заходів та модернізації інституціональної інфраструктури.

Необхідно звернути увагу на інституціональні напрями модернізації інфраструктури МСП регіону в процесі євроінтеграції. Важливим нормативним документом, що визначає інфраструктуру МСП, є Господарський кодекс України, який у розділі IV зазначає визначення підприємництва та підприємницької діяльності, права і гарантії підприємців, принципи, державну підтримку підприємництва [13].

Законом України «Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні» ключовим напрямом державної підтримки визначено формування інфраструктури розвитку МП [14]. Державна політика розвитку та підтримки інноваційного МП спрямовувалася у:

1) створення економіко-правових умов формування інфраструктури інноваційного розвитку МП та удосконалення законодавства в інноваційній сфері відповідно до норм і стандартів ЄС;

2) розробку стимулів для суб'єктів МП з інноваційним спрямуванням діяльності;

3) удосконалення й спрощення процедур експертизи і реєстрації інноваційних структур та їх проектів;

4) забезпечення контролю за якістю та асортиментом послуг, що надаються окремими інноваційними структурами згідно з потребами підприємців, максимальне наближення до суб'єктів МП;

5) оптимізацію співвідношення розвитку МП та інноваційної інфраструктури його підтримки;

6) розробку та затвердження регіональних інноваційних стратегій і програм розвитку регіональних технопарків;

7) створення венчурних та інноваційних фондів;

8) упровадження досягнень науково-технічного прогресу;

9) розвиток інфраструктури підтримки малого інноваційного підприємництва.

Розвиток МСП прямо залежить від державного регулювання. Важливими документами, що регулюють діяльність суб'єктів МСП, є Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні», Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», Закон України «Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні», Господарський та Податковий кодекси України. На регіональному рівні є програми підтримки малого підприємництва.

Основним завданням регіональної політики розвитку МСП є створення задовільних умов ведення господарства для підприємств та наповнення бюджету держави. Проте це ускладнюється загальною нерозвиненістю підприємництва в Україні. Отже, держава має створювати необхідні умови для ведення МПС, тому що його ефективне функціонування є основним етапом у побудові дійсно ринкової економіки.

Незважаючи на загальні зрушення, регіональна система МСП в Україні не дозволяє підприємцям вільно працювати. Неврегульовані засади взаємодії великого та МСП. Важливим завданням у регіональному регулюванні малих форм підприємництва є спрощення умов існування. Регіональна політика розвитку МСП має на меті створити таку можливість. Особливістю її може стати використання територіальних особливостей регіонів України, що забезпечить кращий результат.

Дійсна сьогодні регіональна політика регулювання МСП здійснюється департаментом економіки облдержадміністрації, управліннями та відділами розвитку підприємництва, до завдань яких належить забезпечення реалізації на території області [12]:

- державної політики економічного і соціального розвитку;
- державної регіональної політики;
- державної політики з розвитку підприємства, державної регуляторної політики,
- дозвільної системи;
- державної політики у сфері торгівлі та побутових послуг;
- державної політики щодо управління об'єктами державної власності, які належать до сфери управління облдержадміністрації;
- повноважень щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні обласної ради, спрямованих на забезпечення ефективного використання і збереження майна спільної власності на території області.

Сучасний етап інтеграції до європейського співтовариства актуалізує роль регулювання розвитку регіональних систем МСП у міжнародних зв'язках і угодах, зовнішнього впливу на інституціональний базис інфраструктури підприємництва. У програмних документах, які регламентують відносини між Україною та ЄС, велика увага приділяється розвитку МСП. Так, ідеться про такі пріоритети, як адаптація законодавства України до законодавства ЄС для зближення із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток підприємницької активності, покращить адміністративні структури та нормативно-правове середовище для українських і європейських суб'єктів господарювання в Україні та ЄС на основі політики ЄС щодо розвитку МСП та пріоритетним галузям промисловості, «...сприяння розвитку інноваційної політики..., кластерний розвиток

та доступ до фінансових ресурсів» [11]. Статтями 379, 419, 432 та 433 Угоди про Асоціацію [11] визначено окремі аспекти регулювання сектору МСП, а саме: 1) визначення механізму підтримки малого та середнього підприємництва, забезпечення розвитку його інфраструктури та доступу до кредитних ресурсів; 2) сприяння створенню та розширенню інфраструктури для розвитку малого та середнього бізнесу (бізнес-інкубатори, технопарки, фонди підтримки підприємництва) в регіонах, забезпечення участі України у програмах ЄС стосовно розвитку малого та середнього підприємництва; 3) створення умов для підвищення рівня конкурентоспроможності суб'єктів сектора МСП шляхом розроблення освітніх програм і формування відповідної інфраструктури.

Висновки і пропозиції. Формування сучасної інфраструктури МСП регіону дозволить забезпечити відповідні передумови для стимулювання інноваційних процесів, активізації партнерства між великим бізнесом та сектором МСП, інтеграції українського бізнесу до ринкового простору ЄС, створення конкурентних переваг вітчизняних підприємств, підвищить якість адміністративних послуг суб'єктам МСП. Особливо це стосується науково-технічних інститутів інфраструктури, відсутність яких є реакцією відсутності інноваційних підприємств МСП на неефективність процесу модернізації інфраструктури регіону до вимог європейської та мегарегіональної конкуренції.

Ураховуючи те, що досліджувана регіональна інфраструктура характеризується невизначеністю динаміки розвитку, непередбачуваністю зміни окремих чинників та елементів, подальшим дослідженням може бути застосування інвестиційного механізму регулювання МСП на регіональному.

Список використаної літератури:

1. Kardas M. Inteligentna specjalizacja – (nowa) koncepcja polityki innowacyjnej. "Optimum. Studia Ekonomiczne", 2011. № 2, WSE, Białystok.
2. Девяткин А.Г. Формирование инфраструктуры товарного рынка муниципального образования на основе муниципально-частного партнерства. *Регіональна економіка: теорія і практика*. 2010. № 35(170). С. 42.
3. Про затвердження положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва: Постанова Кабінету Міністрів України № 667 від 26.04.2007 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>

4. Про державні цільові програми: Закон України № 1621 IV від 18.03.2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 25. С. 352.
5. Декларація щодо регіоналізму в Європі: Асамблея європейських регіонів. URL: www.ualogos.kiev.ua.
6. Регіональна політика України / за ред. Н. Г. Курдюкової. Київ: Наукова думка, 1995. 210 с.
7. Аналітика: як підтримують малий та середній бізнес в Україні і ЄС. URL: <http://platforma-msb.org/analitika-yak-pidtrymuuyut-malyj-ta-ser/>
8. Гусаков М.А., Джанелидзе М.Г., Румянцев А.А., Смирнова Г.П. Инновационное развитие экономики: региональный аспект. *Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития*. 2006. № 1(27). С. 39–48.
9. ТОП-7 важливих кроків для розвитку інновацій в Україні. URL: <http://uainfo.org/blognews/1450349934-top-7-vazhlyvihkroktiv-dlya-rozvitku-innovatsiy-v-ukrayini.html>
10. Лазарева Т.С. Институциональные особенности регулирования развития старопромышленных регионов Западной Европы. Институционные та инвестиционные проблемы развития экономики. 2012. № 2. С. 104–110.
11. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16.09.2014 р. №984_011. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820
12. Основні завдання Департаменту економічного розвитку і торгівлі Донецької обласної державної адміністрації. URL: <https://ekonom.dn.gov.ua/storage/app/sites/3/Polozhennya.pdf>
13. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
14. Закон України «Про національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні» від 21.12.2000 року № 2157-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2157-14>

Турецов Т. Е. Европейское регуляторное пространство и его влияние на региональное развитие малого и среднего предпринимательства

В статье исследуется состояние развития сектора малого и среднего предпринимательства на региональном уровне в Украине. Рассматривается нормативное и инфраструктурное обеспечение предпринимательства. Такой инструмент, как программа регионального развития, исследуется через условия ее формирования и реализации.

Ключевые слова: региональная политика развития, нормативное регулирование, инфраструктура, инновационный потенциал, малое и среднее предпринимательство.

Turetskov T. Ye. European regulatory space and its impact on the regional development of small and medium enterprises

The article examines the state of development of the sector of small and medium entrepreneurship at the regional level in Ukraine. In particular, normative and infrastructural support of entrepreneurship is considered. Such a tool as a regional development program is explored through the conditions for its formation and implementation.

Key words: regional development policy, normative regulation, infrastructure, innovative potential, small and medium entrepreneurship.

А. Г. Уліцький

аспірант

Інституту законодавства Верховної Ради України

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МИТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Стаття присвячена особливостям функціонування митної системи України. Зокрема, пропонується розглянути роль та місце митної системи України в сучасних умовах, розглянути особливості й проблемні визначення цієї системи як самостійного механізму державного управління. Вказується на необхідність визначення конкретного кола питань, повноважень та функцій митної системи України, які реалізовуватиме Україна у своїй економічній політиці. У статті наголошується на необхідності побудови сталої моделі державного управління в митному напрямку, а також пропонується зосередитися на здійсненні виключно швидких, ефективних та дієвих реформ митного спрямування.

Ключові слова: митна система України, Державна фіскальна служба України, реформа, повноваження, функції, реформи митного спрямування, механізм державного управління.

Постановка проблеми. Складний економічний стан України, значні зміни в політичному й суспільному житті вимагають проведення швидких, ефективних та дієвих реформ у державному управлінні. Однією з реформ, якої потребує держава, є повноцінна реформа митної системи.

Невдалі та непрораховані реформи Державної фіскальної служби України, які тривають з 2015 року і до цього часу, так і не призвели до суттєвого підвищення якості здійснення митних процедур. Проблеми існування корупційних проявів та зловживань під час здійснення митного контролю та митного оформлення, а також визначення митної вартості товарів, які оформлюються митними органами України, не подолано до цього часу.

Основною проблемою реформ митного спрямування є постійний пошук правильної моделі існування шляхом прийняття ряду нормативно-правових документів, зміст яких іноді суперечить один одному.

Головна проблема сучасного стану митної системи України полягає у відсутності критичного погляду на роль та місце цієї системи в комплексному механізмі державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання функціонування митної системи України, дослідження різноманітних аспектів її діяльності отримало значне відображення у працях вітчизняних фахівців.

Необхідно зазначити, що питання митного спрямування детально досліджує ряд вче-

них, серед яких варто зазначити Б.А. Кормича, В.В. Ченцова, О.П. Федотова, Ю.Д. Кунєва, П.В. Пашка, І.В. Письменного, В.П. Мартинюка, М.М. Разумєя, О.К. Ткачову та інших. Разом із тим науковці частіше за все розглядають та досліджують лише окремі аспекти діяльності митних органів, певних функцій митниці, економічних та юридичних аспектів діяльності. При цьому питання визначення ролі та місця митної системи України в комплексному механізмі державного управління залишається малодослідженим. Також практично недослідженими є питання визначення митного середовища, в рамках якого існує та реформується митна система України. Недостатньо опубліковано наукових досліджень, які б окреслювали роль та місце митної системи України в чинній системі органів виконавчої влади та надавали б конкретні пропозиції щодо побудови сталої системи.

Мета статті – розглянути та проаналізувати особливості функціонування митної системи України. Визначити роль та місце митної системи України в сучасних умовах, довести необхідність визначення митної системи України як самостійного механізму державного управління. Надати конкретні пропозиції щодо визначення перспективних напрямів реформ митного спрямування та надати обґрунтування щодо формування єдиного погляду на здійснення структурних й організаційних змін митної системи України.

Виклад основного матеріалу. Українське суспільство та іноземні партнери України постійно тримають у фокусі ситуацію, яка

пов'язана з реалізацією Україною своїх митних функцій. Пропозиції Міжнародного валютного фонду, Всесвітньої митної організації, Американської торговельної палати в Україні та Європейської Бізнес Асоціації щодо актуальних питань митної системи України постійно надсилаються до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України та Державної фіскальної служби України.

Як результат, питання реформування митниці з кінця 2018 року набуло реальних обрисів, адже відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 за № 1200 «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України» прийнято рішення про утворення самостійного, окремого центрального органу виконавчої влади з митних питань, а саме Державної митної служби України [1].

Цікавим є те, що протягом усього часу існування Державної фіскальної служби України, яка функціонує з 2014 року, бізнес-середовище постійно наполягало на здійсненні реальних та ефективних кроків з удосконалення діяльності цієї служби в митному напрямку задля спрощення та полегшення митних процедур. Між тим, незважаючи на окремі кроки керівництва Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України та Державної фіскальної служби України, темпи реформування митної системи України не були задовільними, а питання контрабанди, корупційних проявів та зловживань у митній сфері набуло загрозливого характеру.

Найкраща оцінка діяльності держави – це місце України в рейтингу сприйняття корупції за 2018 рік. Згідно з інформацією акредитованого представника глобального антикорупційного руху Transparency International – Transparency International Ukraine, Україна посідає 120 місце зі 180 країн світу у вищевказаному рейтингу [2].

У митній сфері найбільш важливим питанням для бізнесу є максимальне сприяння держави задля побудови ефективного механізму взаємодії суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності з державними органами, що сприятиме підвищенню авторитету України.

Сприяння міжнародній торгівлі повинно стати пріоритетом у діяльності держави в митній сфері, водночас, ураховуючи наявність військового конфлікту в Україні, митна система повинна забезпечити баланс між максимальним сприянням торгівлі й законній діяльності суб'єк-

тів підприємницької діяльності та захистом своїх економічних інтересів.

Необхідно визначити, що саме є митною системою держави.

Цікавим є визначення митної системи держави Тесленко Д.В., який визначив, що ця система є підсистемою державного регулювання, спрямованою на реалізацію торгово-політичних завдань із захисту ринку, стимулювання розвитку національної економіки і зовнішньоекономічної діяльності, вирішення фінансових та інших питань економічної політики [3].

На думку Мартинюка В.П., митна система держави становить собою:

1) систему організаційно-правових та фінансових взаємовідносин, які виникають між державами, митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності під час ввезення на її митну територію та вивезення за межі цієї території товарів, транспортних засобів та інших предметів, на які поширюються митні процедури;

2) сукупність тарифних та нетарифних інструментів, принципів, форм і методів їх встановлення, зміни чи відміни, механізм, який забезпечує своєчасну і повну сплату митних платежів, контроль та відповідальність за порушення митного законодавства, а також державні органи, на які покладено обов'язки реалізовувати митну політику;

3) суспільне явище, яке представляє собою сукупність взаємопов'язаних інституційних одиниць, яких об'єднують єдині цілі та завдання. Характерними ознаками митної системи виступають: цілісність, чітка організація, порядок і послідовність, взаємозв'язок і взаємодопомога [4].

Наукове дослідження Годованець О.В. передбачає розгляд митної системи держави як ряду підсистем, серед яких:

- 1) фінансово-економічна підсистема;
- 2) організаційна підсистема;
- 3) правоохоронна підсистема;
- 4) кадрове забезпечення [5].

Взагалі більшість вітчизняних дослідників ототожнюють питання митної системи України із системою митних органів України. Разом із тим така позиція є дискусійною, адже тривалий час, із середини 2013 року, після ліквідації у 2012 році Державної митної служби України, визначення «митний орган» у Митному кодексі України було замінено іншим визначенням – «орган доходів і зборів». Тим самим колишні митні органи отримали такий самий статус, як

і колишні податкові органи, спочатку в Міністерстві доходів та зборів України, а згодом – у Державній митній службі України.

За Митним кодексом України, митний орган – це виключно митниці, а центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, фактично поглинув митну та податкову систему. Таким чином, вважати митною системою України тільки митні органи України є некоректним, адже в цій системі, за чинним законодавством, немає місця ключовому головному елементу цієї системи – центральному органу виконавчої влади, який безпосередньо реалізує виключно митну політику держави.

На даний час, особливо після реалізації постанови Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 за № 1200 «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України», коли буде функціонувати Державна митна служба України, особливого значення набуває питання визначення митної системи України, її місця серед органів виконавчої влади, її повноваження та функції, а також перспективні напрямки її розвитку.

Митна система України є самостійним механізмом державного управління, ефективність якого напряму залежить від впливу сторонніх факторів – політичних, економічних, соціальних тощо.

Вплив на митну систему України повинен мати системний та ретельно прорахований характер, адже постійні зміни законодавства не дають змоги учасникам міжнародної торгівлі вибудувати стійкі, прозорі й зрозумілі взаємовідносини з державою в митній сфері. Водночас питання внесення законодавчих змін у законодавчі відносини, які регулюють зовнішньоекономічну діяльність, повинні ставитися у пряму залежність від того, чи відповідає практика внесення таких законодавчих новел світовій чи європейській практиці та практиці Всесвітньої митної організації.

В якості прикладу необхідно навести ситуацію, яка склалася з митним оформленням транспортних засобів на номерах іноземної реєстрації. Незважаючи на всі наявні законні можливості Державної фіскальної служби України щодо припинення можливості незаконного використання таких транспортних засобів силами підрозділів митного та податкового спрямування, а також із залученням Національної поліції України, такі заходи з політичних міркувань протягом кількох років не було проведено.

Тривалий час зазначене питання не вирішувалося. Як результат, на догоду політичній доцільності й необхідності забезпечення наповнення коштів до Державного бюджету України на державному рівні було прийнято законодавчі зміни, які фактично легалізували діяльність організаторів масштабних схем з такими авто [6].

Зважаючи на таку ситуацію, в жовтні 2018 року Американська торговельна палата в Україні, що представляє інтереси найкрупніших представників іноземних компаній, потужних інвесторів, компаній-членів цієї палати, презентувала видання «Керівні принципи для митної справи в Україні» [7].

Необхідно зазначити, що дана міжнародна організація максимально детально опрацювала всі зауваження представників бізнес-середовища, які стосуються їх взаємодії з українською митницею. Бізнес, як ніхто інший, першим відчуває необхідність змін у митній сфері, адже великі учасники міжнародної торгівлі, особливо транснаціональні компанії, підрозділи яких знаходяться в Україні, мають змогу порівняти митні стандарти та процедури різних країн світу. Всі передові технології, які можливо задіяти в процесі митного оформлення, та ті, які вже використовуються найпередовішими митними системами світу, компанії бажають впроваджувати у свою діяльність і на території України. Фактично вимоги бізнесу є тим локомотивом, який повинен вивести митну систему України із занепаду до найкращих світових зразків.

Необхідно зазначити, що переважна кількість членів Американської торговельної компанії та Європейської бізнес асоціації наполягають на тому, що реформа митної системи повинна стати найголовнішим пріоритетом дій Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Питання сприяння міжнародній торгівлі та чітке визначення критеріїв, за якими, зокрема, чітко визначається митна вартість товарів, їх класифікація, збільшать довіру до України як до надійного учасника міжнародної торгівлі та надійного партнера у сфері митних відносин.

У цій реформі бізнес-середовище для себе вбачає максимальне спрощення митних процедур, мінімальне втручання держави в процеси господарської діяльності підприємств, довіру до діяльності законослухняних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Натомість представники бізнесу вимагають від митної системи України однакових умов для всіх учасників зовнішньоекономічної діяльності.

Сучасний стан митної системи України, яка лише зараз починає відбудовуватися після виокремлення її зі складу Державної фіскальної служби України, не дозволяє ефективно протидіяти так званому «сірому» імпорту, схемам із мінімізації сплати податків та зборів на кордоні, маніпуляціям із митною вартістю.

Митна система України терміново потребує таких заходів:

- 1) митне законодавство необхідно наближувати до законодавства Європейського Союзу;
- 2) необхідно впроваджувати сучасні автоматизовані системи митного контролю та митного оформлення, які взаємодіють із підприємствами з мінімальною участю персоналу митниць;
- 3) необхідно вирішувати питання щодо перевірки законності зовнішньоекономічних операцій підприємств шляхом митного пост-аудиту;
- 4) треба здійснити реальні кроки щодо побудови системи контролю за ввезенням товару (автоматична перевірка ланцюгів постачання товарів), яка дозволить уникнути зловживань під час ввезення товарів на митну територію України;
- 5) необхідно підвищити кадровий рівень працівників митних органів України;
- 6) необхідно суттєво збільшити соціальне, матеріальне забезпечення працівників митних органів України.

Американська торговельна палата в Україні у 2018 році чітко визначила перелік найбільш прогресивних змін у митній сфері, які потребують вирішення державою. Серед таких питань:

1. Реформування митної справи.
 2. Спрощення міжнародної торгівлі, включаючи інститут Уповноважених економічних операторів, «Єдине вікно», автоматизацію митного оформлення.
 3. Протидія нелегальній торгівлі, незаконному ввезенню товарів та переміщенню товарів із порушенням прав інтелектуальної власності [7].
- Також слід зазначити, що бізнес-середовище вбачає відсутність реформ у митному напрямку наслідком широкого розповсюдження корупції та зловживань у митницях Державної фіскальної служби України.

За опитуваннями учасників зовнішньоекономічної діяльності, найбільш ефективними заходами для зниження корупції можуть стати такі дії:

- 1) відсутність зовнішніх впливів (у т.ч. із боку правоохоронних органів) у процес митного оформлення;

2) прозорий процес призначення керівних кадрів у митних органах;

3) максимальне оновлення інспекторського та керівного складу митних органів;

4) збільшення заробітної плати для працівників митних органів;

5) посилення контролю за діями інспекторів митниці з боку правоохоронних органів та центрального апарату Державної фіскальної служби України;

6) максимальна автоматизація процесів митного контролю та митного оформлення для зменшення «людського чинника»;

7) законодавче обмеження права митних інспекторів довільно тлумачити;

8) спрощення митних процедур та уніфікація практики застосування митного законодавства в різних митницях;

9) усунення нечіткості та колізій у митному законодавстві [7].

Таким чином, є зрозумілим, що найбільш проблемними питаннями для бізнесу в митній сфері є нижчеприведені.

1. Недосконалість чинного митного законодавства, що надає змогу недобросовісним учасникам зовнішньоекономічної діяльності продовжувати здійснення своєї протиправної діяльності й вибудовувати протиправні схеми з ухилення від сплати податків та зборів у повному обсязі, та дає змогу працівникам митниць незаконно втручатися в діяльність сумлінних суб'єктів господарювання з метою отримання неправомірної вигоди.

Двозначність ряду норм Митного кодексу України, проблемні питання застосування нормативно-правових актів із питань визначення митної вартості, невизначеність критеріїв, за якими проводиться більший обсяг митних процедур (огляд, перерахунок товару, перевірка пакування, направлення на експертизу тощо), призводить до суттєвих збитків учасників зовнішньоекономічної діяльності. Також поширеною є практика судового оскарження дій митних органів підприємствами, водночас, частіше за все, судові органи ігнорують позицію бізнесу та приймають рішення виключно на користь митниці.

2. Застарілість митної інфраструктури, зношеність техніки, відсутність нормальних умов у пунктах пропуску через державний кордон України, відсутність програмних продуктів, які дозволяють максимально уникнути спілкування підприємств із персоналом митних органів.

Бізнес зацікавлений у мінімальному втручанні держави, підприємства прагнуть зменшити видатки, які виникають унаслідок незрозумілої для них процедури митного оформлення. Всі учасники міжнародної торгівлі зацікавлені в поданні документів в електронній формі за допомогою мережі Інтернет.

3. Відсутність єдиного центру на рівні центрального апарату, який аналізуватиме та систематизуватиме виконання законодавчих норм у митницях та буде надавати обов'язкові для виконання роз'яснення для всіх учасників зовнішньоекономічної діяльності.

На даний час бізнес, особливо той, який представлено на всій території України, вбачає в діях митниць неоднозначне та різноманітне виконання норм митного законодавства. Фактично на сьогодні в різних митницях (у різних регіонах і областях) мають місце випадки різного застосування тієї чи іншої норми закону. На один і той самий товар кожна митниця може вимагати різний обсяг документів, на підставі яких здійснюється митне оформлення. Також різним є час на здійснення митних процедур, змінюється і обсяг митних процедур. Тобто на сьогодні у зв'язку з відсутністю єдиного контрольного органу у структурі Державної фіскальної служби України, який може надавати роз'яснення з митних питань та особливостей їх застосування, бізнес зазнає значних збитків.

Учасники зовнішньоекономічної діяльності потребують чіткого переліку вимог, які митниця ставитиме перед ними в разі здійснення митного контролю та митного оформлення товарів. У свою чергу, бізнес-середовище, яке, частіше за все, складається із сумлінних платників податків, потребує чітких гарантій держави з невторчання в їх господарську діяльність.

Тобто, враховуючи вищевикладене та спираючись на думку провідних фахівців Американської торговельної палати в Україні та Європейської Бізнес Асоціації, необхідно зазначити, що бізнес-середовище очікує від Державної фіскальної служби України та згодом від Державної митної служби України впровадження таких напрямків реформування митної справи, як:

- 1) автоматизація митних процедур і розвиток концепції «електронної митниці»;
- 2) вдосконалення митних формальностей та системи управління ризиками;
- 3) забезпечення доступності інформації з митних питань;

4) реформування процедур оскарження рішень митних органів;

5) удосконалення порядку сплати митних платежів [7].

Митна система України повинна і здатна як забезпечувати реалізацію поточних завдань держави, так і спрямовувати свою діяльність на усунення бюрократичних перепон, зменшення кількості не виправданих адміністративних бар'єрів та сприяти міжнародній торгівлі. З метою реалізації своїх повноважень у напрямку забезпечення безпеки держави подальшими напрямками реформування митної системи є посилення правоохоронної ролі митниці, отримання виняткових повноважень щодо дій на державному кордоні з товарами та транспортними засобами. На нашу думку, це може бути визначення єдиного органу на кордоні, тобто об'єднання Державної митної служби України та Державної прикордонної служби України в Митно-прикордонну службу України.

Висновки і пропозиції. Митна система України є самостійним механізмом державного управління, який є залежним від не виправдано великої кількості інших систем – механізмів державного управління. Митна система України включає в себе не лише підрозділи митного спрямування Державної фіскальної служби України, а згодом і всієї Державної митної служби України, а й інші елементи й компоненти, які впливають на діяльність у митній сфері. Фактично сама ж митна система України знаходиться в митному середовищі, що складається з різноманітних елементів, компонентів, складових частин тощо.

Місце та роль митної системи України ще потребує свого вирішення, адже підпорядкування створеної наприкінці 2018 року Державної митної служби України Міністерству фінансів України не дозволить повноцінно реалізувати повноваження у сфері боротьби з митними правопорушеннями. Чинним законодавством на даний час неможливо забезпечити повноцінне здійснення всього обсягу митних функцій силами новоствореної Державної митної служби України.

Важливим питанням під час здійснення реформ митного напрямку є фахова експертна думка бізнес-середовища, яке постійно надає реальні пропозиції, що потребують оформлення у вигляді проектів нормативно-правових актів та впровадження їх у поточну діяльність митного відомства.

Таким чином, пропонується зосередитися на здійсненні реформ митної системи України, які сприятимуть розвитку національної економіки, підвищать конкурентоспроможність вітчизняних виробників, дозволять залучити значні обсяги іноземних інвестицій тощо. При цьому обов'язковою передумовою таких масштабних перетворень повинне стати широке наукове та експертне обговорення різноманітних аспектів діяльності реформованої митної системи України та вироблення фахівцями єдиного підходу до питань реформування в митній сфері.

Список використаної літератури:

1. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1200. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-utvorennya-derzhavnoyi-podatkovoyi-sluzhbi-ukrayini-ta-derzhavnoyi-mitnoyi-sluzhbi-ukrayini>.
2. Corruption Risks in the Government Work: Business Point of View. The Ukrainian Network of Integrity and Compliance (UNIC). URL : https://www.dropbox.com/s/t39nxy018xz7vmg/UNIC%20Research_Corruption%20Risks%20in%20the%20Government%20Work_Business%20Point%20of%20View_2018_ENG.pdf?dl=0.
3. Тесленко Д.В. Бюджетообразующая роль современной таможенной системы России : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. экон. наук: спец. 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит». Москва : 2006. 28 с.
4. Мартинюк В.П. Митна система України та її фінансово-регулюючий потенціал. Механізм регулювання економіки. 2010. № 3. С. 84–92.
5. Годованець О.В. Фінансовий потенціал митної системи України. *Ефективна економіка*. 2015. № 11. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_11_70.
6. Президент подписал закон о «евробляхах»: куда пойдут деньги. *Интернет-издания «Факти»*. URL : <https://fakty.ua/287738-prezident-podpisal-zakon-o-evroblyahah-kuda-pojdut-dengi>.
7. Керівні принципи для митної справи в Україні. Офіційний веб-портал Американської торговельної палати в Україні. URL : http://www.chamber.ua/Content/Documents/1140630383Guidelines_for_Customs_Policy_in_Ukraine_UA.pdf.

Улицкий А. Г. Особенности функционирования таможенной системы Украины в современных условиях

Статья посвящена особенностям функционирования таможенной системы Украины. В частности, предлагается рассмотреть роль и место таможенной системы Украины в современных условиях, рассмотреть особенности и проблемные определения этой системы как самостоятельного механизма государственного управления. Указывается на необходимость определения конкретного круга вопросов, полномочий и функций таможенной системы Украины, которые будет реализовывать Украина в своей экономической политике. В статье подчеркивается необходимость построения устойчивой модели государственного управления в таможенном направлении, а также предлагается сосредоточиться на осуществлении исключительно быстрых, эффективных и действенных реформ таможенного направления.

Ключевые слова: таможенная система Украины, Государственная фискальная служба Украины, реформа, полномочия, функции, реформы таможенного направления, механизм государственного управления.

Ulitskyi A. H. Features of functioning of the customs system of Ukraine in the current context

The article is devoted to the features of functioning of the customs system of Ukraine. In particular, it is proposed to consider the role and place of the customs system of Ukraine under current conditions, to consider the features and problem definitions of this system as an independent mechanism of state administration. The article states the need to define a specific range of issues, powers and functions of the customs system that Ukraine will implement in its economic policy. The article emphasizes the necessity of building a sustainable model of state administration in the customs field, and also proposes to focus on the implementation of extremely fast, efficient and effective customs-related reforms.

Key words: Customs system of Ukraine, State Fiscal Service of Ukraine, reform, powers, functions, customs reform, state administration mechanism.

Н. О. Федорова

аспірант кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

СТАН ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано стан фінансового забезпечення системи охорони здоров'я в Україні та проведено порівняльний аналіз із фінансуванням систем охорони здоров'я країн Європи. Досліджено основні принципи медичної реформи, зокрема в частині зміни механізму фінансування системи охорони здоров'я. Доведено важливість запровадження загальнообов'язкового медичного страхування як ефективного джерела фінансового забезпечення медичної галузі.

Ключові слова: система охорони здоров'я, модель фінансування охорони здоров'я, медичне страхування, обов'язкове медичне страхування, добровільне медичне страхування.

Постановка проблеми. Забезпечення сталого функціонування системи охорони здоров'я є одним із головних завдань для будь-якої держави. Гарантією якості та доступності медичних послуг для населення є ефективний механізм фінансового забезпечення галузі охорони здоров'я та раціональне використання коштів. За умов дефіциту фінансування медичної сфери, який є сьогодні в Україні, на порядку денному є питання пошуку додаткових джерел фінансового забезпечення, одним із яких є загальнообов'язкове соціальне медичне страхування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика фінансування системи охорони здоров'я України розглядалася такими українськими вченими, як В. Базилевич, Н. Внукова, О. Гаманкова, С. Онишко та іншими. Система медичного страхування в Україні була предметом розгляду таких вітчизняних науковців, як Н. Внукова, О. Вороніна, Л. Рубцова, Т. Стецюк та інших. Проте варто зазначити, що більшість наукових робіт у цьому напрямі присвячені теоретичному аналізу поняття «медичне страхування» або аналізу статистичних відомостей щодо розвитку добровільного медичного страхування. Під час вивчення зазначеного питання особливу увагу слід приділити ролі медичного страхування, зокрема загальнообов'язкового соціального медичного страхування, в контексті реформи системи охорони здоров'я України, що зараз відбувається.

Метою статті є дослідження механізму фінансового забезпечення системи охорони

здоров'я України та медичного страхування як одного з найбільш ефективних його джерел.

Виклад основного матеріалу. Ефективне функціонування системи охорони здоров'я є важливим показником розвитку держави й одним із головних завдань соціальної політики. Забезпечення населення якісною медичною допомогою гарантує успішний соціально-економічний розвиток країни. Важливим чинником соціального добробуту держави є не тільки якісна, але й доступна медична допомога. Основою регіональної політики охорони здоров'я «Здоров'я – 2020», затвердженої на сесії Європейського регіонального комітету Всесвітньої організації охорони здоров'я, визначено дотримання принципу соціальної справедливості у питаннях охорони здоров'я населення шляхом забезпечення доступної медичної допомоги та соціальних страхових мереж для незаможних верств населення [1].

Система охорони здоров'я, що була побудована в Україні, з роками довела свою неадекватність і незбалансованість. Це підтверджують незалежні міжнародні рейтинги, які визначають стан систем охорони здоров'я більшості країн світу. 2016 року медичним виданням The Lancet було проведено дослідження щодо рівня здоров'я населення у 188 державах. У дослідженні аналізувалася інформація щодо показників здоров'я населення впродовж 1990–2015 років за 33 параметрами. Відповідно до оприлюднених результатів, Україна за рівнем охорони здоров'я посіла лише 119 місце [2].

У рейтингу процвітання, що щороку оприлюднюється The Legatum Institute, у 2017 році Україна посіла 112 місце. Рейтинг складається за сукупною оцінкою низки чинників, одним із яких є рівень охорони здоров'я. Окремо за цим показником Україна посіла лише 135 місце [3]. Варто зазначити, що останніми роками спостерігається тенденція падіння рівня охорони здоров'я України у названому рейтингу. Якщо у 2013, 2014 та 2015 роках система охорони здоров'я України була на 86, 77 та 79 місцях відповідно, то у 2016 році опустилася вже на 111 місце.

Якщо проаналізувати окремі показники здоров'я населення України, можна побачити, що за рівнем смертності у світовому рейтингу у 2017 році Україна посіла 5 місце, за рівнем очікуваної тривалості життя – 150 місце [4]. За дослідженнями Всесвітньої організації охорони здоров'я, є пряма залежність між видатками на охорону здоров'я на душу населення та середньою очікуваною тривалістю життя: очікувана тривалість життя зростає за мірою збільшення загальних видатків на охорону здоров'я.

Головною причиною низької ефективності системи охорони здоров'я, що функціонувала в Україні до початку реалізації медичної реформи, було незадовільне її фінансування та нерациональне використання коштів. Серед проблем галузі можна виділити незбалансовану систему медичних закладів, яка не відповідає попиту на медичну допомогу, що призводить до зайвих витрат на утримання установ і заробітну платню медпрацівників. Наслідком неналежної первинної медичної допомоги стало подорожчання лікувального процесу, адже значна кількість пацієнтів мусить перебувати на стаціонарному лікуванні, яке є більш вартісним. Недостатнє фінансування галузі призвело до неможливості запровадження інновацій і оновлення застарілого медичного обладнання.

Серед основних джерел фінансового забезпечення системи охорони здоров'я можна визначити фіскальні (оподаткування), обов'язкове медичне страхування, добровільне медичне страхування, прямі платежі. Сучасні системи охорони здоров'я поєднують ті чи інші джерела фінансування, виходячи з чого формується національний механізм фінансування охорони здоров'я.

Модель фінансування охорони здоров'я, що впродовж десятиліть функціонувала в Україні, передбачала фінансове забезпечення за раху-

нок державних коштів і коштів місцевих бюджетів за принципом субсидіарності. Приблизно 80% фінансування медичних закладів здійснювалося з місцевих бюджетів, 20% складали кошти державного бюджету.

Використання бюджетної моделі фінансування охорони здоров'я має сенс у разі відповідних належних видатків. Однак обсяги фінансування охорони здоров'я в Україні залишаються на недостатньому рівні. Протягом останніх років обсяги видатків на охорону здоров'я в Україні поступово збільшувалися, однак щодо рівня ВВП та загального обсягу видатків державного бюджету частка системи охорони здоров'я зменшувалася (Табл. 1).

Таблиця 1

Видатки державного бюджету України на охорону здоров'я

Показник	2015	2016	2017
Видатки державного бюджету, млн. грн.	581760,8	681460,7	841402,8
Видатки державного бюджету на охорону здоров'я, млн. грн.	55581,9	60879,1	70230,1
Частка видатків держбюджету на охорону здоров'я у ВВП, %	3,8	3,4	3,1
Частка видатків держбюджету на охорону здоров'я у бюджеті, %	9,6	8,9	8,3

Складено автором на основі [5]

Незважаючи на необхідність підтримки галузі охорони здоров'я, її фінансування залишається на низькому рівні. Водночас ще одним фактором, на який варто звернути увагу, є аналіз співвідношення державних витрат на охорону здоров'я та витрат домогосподарств. За інформацією, що міститься в Національних рахунках системи охорони здоров'я, останніми роками спостерігається зростання приватних витрат на медичні послуги та лікарські засоби. Якщо у 2013 році частка державних витрат у загальному обсязі становила 56,2%, то у 2016 – вже 44,8%. Натомість частка витрат домогосподарств зростає, у 2013 році вона становила 41,1%, а у 2016 – 52,8% [5]. Таким чином, якщо у 2013 році обсяг державних витрат переважав приватні, то в останні роки ситуація змінилася на протилежну, а витрати домогосподарств мають більші обсяги. Наслідком такої тенденції є нерівність доступу до медичних послуг, корупційні прояви, адже населення здійснює оплату медичних послуг шляхом прямих виплат.

Проаналізуємо частку державних та приватних витрат на охорону здоров'я у низці країн Європи (Табл. 2).

Таблиця 2
**Витрати на охорону здоров'я
у країнах Європи у 2015 році**

Держава	Приватні витрати на охорону здоров'я, % до ВВП	Державні витрати на охорону здоров'я, % до ВВП
Україна	4,0%	3,8%
Польща	1,9%	4,4%
Грузія	4,7%	3,2%
Болгарія	4,0%	4,2%
Румунія	1,1%	3,9%
Угорщина	2,4%	4,8%
Німеччина	1,7%	7,5%
Іспанія	2,7%	6,5%
Данія	1,6%	8,7%
Нідерланди	3,1%	9,9%
Франція	3%	9%
Швеція	2,1%	7,9%
Великобританія	1,8%	7,7%

Складено автором на основі [5; 6]

Як свідчить наведена інформація, співвідношення державних витрат і витрат домогосподарств в Україні перебуває приблизно на одному рівні зі співвідношенням витрат у Болгарії та Грузії. У всіх інших державах частка державних витрат на охорону здоров'я значно менша, у зв'язку з дією у низці держав загальнообов'язкового медичного страхування, отримання медичних послуг не потребує значних фінансових видатків із боку населення. Здебільшого обсяги приватних витрат означають користування добровільним медичним страхуванням. Сукупна частка видатків (і державних, і домогосподарств) на охорону здоров'я у перелічених державах перевищує частку видатків України. У середньому в країнах-членах ЄС частка видатків на медичне забезпечення у ВВП становить більше 9%.

Аналіз механізму фінансування охорони здоров'я у країнах Європи свідчить, що перехід від суто бюджетної моделі фінансування до переважання моделі використання медичного страхування (як загальнообов'язкового, так і добровільного) є ефективним методом оптимізації фінансування галузі. Перевагою запровадження загальнообов'язкового медичного страхування є забезпечення рівності та справедливості доступу до медичних послуг.

Наявні проблеми з функціонуванням галузі охорони здоров'я та з недостатнім і неефективним механізмом її фінансування зумовили необхідність запровадження медичної реформи, основою якої став би перехід до фінансування системи охорони здоров'я на страхових засадах.

Відповідно до «Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років» [7], в Україні розпочато медичну реформу. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1013-р було затверджено Концепцію реформи фінансування системи охорони здоров'я, основними принципами якої є такі:

- упровадження державного гарантованого пакета медичної допомоги;
- утворення єдиного національного замовника медичних послуг;
- створення нових можливостей для здійснення місцевою владою повноважень у сфері охорони здоров'я;
- автономізація постачальників медичної допомоги;
- запровадження принципу «гроші ходять за пацієнтом»;
- розбудова сучасної системи управління медичною інформацією [14].

Основні принципи нового підходу до фінансового забезпечення системи охорони здоров'я були затверджені у Законі України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [8], який набрав чинності 30 січня 2018 року, крім частини 8 статті 10, що регулює питання ведення електронної системи охорони здоров'я, яка набрала чинності 1 серпня 2018 року. Серед них такі:

- дія програми медичних гарантій, що розробляється та затверджується щорічно;
- створення Уповноваженого органу з реалізації державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення;
- запровадження електронної системи охорони здоров'я;
- затвердження форми договору медичного обслуговування населення та декларацій щодо вибору лікаря;
- затвердження функцій контролю за якістю надаваних медичних послуг та ефективністю лікарських засобів із боку Міністерства охорони здоров'я.

7 грудня 2017 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного

кодексу України» [9], яким було змінено низку статей, що регулюють здійснення видатків на надання медичних послуг. Відповідно до внесених змін, запроваджується підхід, який передбачає фінансування не типів медичних закладів, а програм громадського здоров'я та конкретних напрямів у сфері охорони здоров'я.

Так, до видатків Державного бюджету були віднесені видатки на надання первинної медичної допомоги, реалізацію державних програм громадського здоров'я, розвитку та підтримки закладів охорони здоров'я, що перебувають у державній власності, програм державних гарантій медичного обслуговування населення. До видатків обласних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад віднесено видатки на оплату комунальних послуг комунальних закладів охорони здоров'я, що надають первинну

медичну допомогу, на реалізацію місцевих програм розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я та місцевих програм надання населенню первинної медичної допомоги.

Законом передбачено поступове реформування фінансового забезпечення системи охорони здоров'я. Так, згідно з унесеними змінами, низка норм діє до 01.01.2020, пізніше набирають чинності інші норми (Табл. 3) [10].

Запровадження медичної реформи вимагає одночасної зміни механізму фінансового забезпечення в частині пошуку додаткових джерел фінансування, зокрема запровадження загальнообов'язкового медичного страхування та стимулювання розвитку добровільного медичного страхування.

Основним принципом загальнообов'язкового медичного страхування є забезпечення для

Таблиця 3

Видатки бюджетів всіх рівнів на надання медичних послуг

	діють до 01.01.2020	діють з 01.01.2020
Стаття 87. Видатки, що здійснюються з Державного бюджету України	первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога; – спеціалізована, високоспеціалізована амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога; – санаторно-реабілітаційна допомога; – санітарно-епідеміологічний нагляд; – первинна медична допомога, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв комунальними закладами охорони здоров'я.	державні програми громадського здоров'я та заходи боротьби з епідеміями; – державні програми розвитку та підтримки закладів охорони здоров'я, що перебувають у державній власності; – програма державних гарантій медичного обслуговування населення.
Стаття 89. Видатки, що здійснюються з бюджетів міст републіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад	амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога; – первинна медична допомога; – програми медико-санітарної освіти, інші державні програми медичної та санітарної допомоги; – оплата комунальних послуг та енергоносіїв комунальними закладами охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу, місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу.	співфінансування оплати медичних послуг, що надаються в рамках програми державних гарантій медичного обслуговування населення, для покриття вартості комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров'я; – місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я і місцеві програми надання населенню медичних послуг понад обсяг, передбачений програмою державних гарантій медичного обслуговування населення; – місцеві програми громадського здоров'я
Стаття 90. Видатки, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів	консультативна амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога; – спеціалізована амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога; – санаторно-курортна допомога; – інші державні програми медичної та санітарної допомоги.	співфінансування оплати медичних послуг, що надаються в рамках програми державних гарантій медичного обслуговування населення, для покриття вартості комунальних послуг та енергоносіїв комунальних закладів охорони здоров'я, які є об'єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні обласних рад; – регіональні програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, що перебувають в управлінні обласних рад, і регіональні програми надання населенню медичних послуг понад обсяг, передбачений програмою державних гарантій медичного обслуговування населення; – регіональні програми громадського здоров'я

Складено автором на основі [10]

населення доступної медичної допомоги на засадах рівності та справедливості. Державою визначається обсяг медичних послуг, які закріплюються в програмах обов'язкового медичного страхування та надаються населенню за рахунок страхового фонду.

Під час визначення загальнообов'язкового медичного страхування (як одного з найбільш важливих джерел фінансування системи охорони здоров'я та забезпечення медичної допомоги) населенню не слід відкидати значення добровільного медичного страхування, яке надає можливість для громадськості отримати додаткові медичні послуги, надання яких не гарантується програмою загальнообов'язкового медичного страхування.

У Національній стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років одним із головних завдань реформування було визначено впровадження загальнообов'язкового медичного страхування [7]. У 2016 році у Верховній Раді України було зареєстровано три законопроекти щодо впровадження загальнообов'язкового медичного страхування, які досі знаходяться на стадії обговорення у парламенті [11–13].

Основними відмінностями між законопроектами є визначення суб'єктів, до функцій яких належатиме страхування населення: це можуть бути приватні страхові компанії (відповідно до законопроекту № 4981) або суто державний орган (законопроекти № 4981-1 та № 4981-2). Відповідно до законопроекту № 4981-1, серед джерел фінансування вказано благодійні внески населення та підприємств. Натомість у законопроекті № 4981-2 пропонується визначити основними джерелами фінансування роботодавців, державу та страхувальників.

Незважаючи на термінову необхідність прийняття закону про загальнообов'язкове медичне страхування, розгляд законопроектів призупинено. Основними суб'єктами, які зацікавлені в запровадженні такого виду страхування, є Міністерство охорони здоров'я, Комітет ВРУ з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення, об'єднання страхових компаній висловлюють підтримку різним законопроектам.

Головною метою реформи медичної галузі є створення ефективної системи охорони здоров'я, яка підтримується належним фінансовим забезпеченням. Рішенням проблеми недостатнього фінансування сьогодні може бути лише

запровадження загальнообов'язкового медичного страхування.

Висновки і пропозиції. Аналіз стану фінансового забезпечення системи охорони здоров'я України показав, що механізм фінансування медичної галузі, який діяв в Україні до початку реалізації медичної реформи, був недосконалим, фінансове забезпечення охорони здоров'я не відповідало потребам, що призвело до зростання обсягів прямих платежів населення за медичні послуги. Досвід країн Європи доводить, що використання медичного страхування (як загальнообов'язкового, так і добровільного) гарантує ефективний розвиток медицини. Медична реформа, яка сьогодні реалізується в Україні, має на меті запровадження якісно нового механізму фінансового забезпечення системи охорони здоров'я із залученням такого джерела фінансування, як загальнообов'язкове медичне страхування. На жаль, натеper розгляд законопроектів щодо запровадження такого виду страхування призупинений, хоча запровадження норм Законів України, передбачених медичною реформою, передбачає потребу у відповідних коштах. Можна зробити висновок, що в сучасних умовах альтернативи запровадженню загальнообов'язкового медичного страхування в Україні немає, тому якнайшвидше затвердження відповідного закону є головною умовою успішної медичної реформи.

Список використаної літератури:

1. Здоровье-2020 – основы европейской политики и стратегия для XXI века. URL: <http://www.euro.who.int/ru/health-topics/health-policy/health-2020-the-european-policy-for-health-and-well-being/about-health-2020/what-are-the-key-components-of-health-2020>.
2. The Lancet Journal. URL: [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(16\)31467-2.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(16)31467-2.pdf).
3. The Legatum Prosperity Index 2017. URL: http://prosperitysite.s3-accelerate.amazonaws.com/3515/1187/1128/Legatum_Prosperty_Index_2017.pdf
4. The World Factbook 2017. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/up.html>.
5. Національні рахунки здоров'я (НРОЗ) України за 2016 рік. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publzdorov_u.htm
6. Swissre Financial Report 2017. URL: http://reports.swissre.com/2017/servicepages/downloads/files/2017_financial_report_swissre_ar17.pdf.

7. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років. Офіційний сайт Міністерства охорони здоров'я України. URL: <http://moz.gov.ua/strategija>.
8. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>.
9. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 07.12.2017 № 2233-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2233-19>.
10. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/>.
11. Про загальнообов'язкове соціальне медичне страхування в Україні: Проект Закону України від 14.07.2016 № 4981. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=59745.
12. Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування в Україні: Проект Закону України від 18.07.2016 № 4981-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=59811.
13. Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування в Україні: Проект Закону України від 02.08.2016 № 4981-2. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=59862.
14. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1013-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80/>.

Федорова Н. О. Состояние финансирования системы здравоохранения на территории Украины

В статье проанализировано состояние финансового обеспечения системы здравоохранения на территории Украины, проведен сравнительный анализ с финансированием систем здравоохранения стран Европы. Исследованы основные принципы медицинской реформы, в том числе в части изменения механизма финансирования системы здравоохранения. Доказана важность введения всеобязательного медицинского страхования как эффективного источника финансового обеспечения медицинской отрасли.

Ключевые слова: *система здравоохранения, модель финансирования здравоохранения, медицинское страхование, обязательное медицинское страхование, добровольное медицинское страхование.*

Fedorova N. O. The state of financing the health care system in Ukraine

The article analyzes the state of financial support of the health care system in Ukraine and conducts a comparative analysis with the financing of health care systems in Europe. The main principles of medical reform, including changing the financing mechanism of the health care system, are investigated. The importance of introducing compulsory medical insurance as an effective source of financial support for the medical sector has been proved.

Key words: *health care system, health financing model, health insurance, compulsory health insurance, voluntary health insurance.*

І. В. Яковенко

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри управління
Київського університету імені Бориса Грінченка

В. В. Павлюк

кандидат наук з державного управління, доцент,
заступник директора з наукової діяльності та міжнародних зв'язків,
доцент кафедри менеджменту
Навчально-наукового інституту фінансів, банківської справи
Університету державної фіскальної служби України

ПРОБЛЕМИ ПОБУДОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНОЮ СФЕРОЮ

У статті досліджується стан окремих практик децентралізації в соціальній сфері та розглянуто деякі перешкоди цим процесам, головні з яких знаходяться в правовому полі. Зокрема вбачається необхідність унесення змін до законів про місцеві державні адміністрації, місцеве самоврядування та спеціальні закони, що регулюють діяльність кожної зі сфер: медицини, освіти, соціальних послуг. Такими змінами мають бути чітко розмежовані функції та повноваження районів з орієнтиром на укрупнення та громад. Також мають бути більш чітко врегульовані питання руху фінансових потоків.

Ключові слова: публічне управління, децентралізація, соціальна сфера, громада, освіта, медицина.

Постановка проблеми. Реформа системи управління національною економікою, що почалася з 2014 р., базується на децентралізації функцій і повноважень, які здійснює держава шляхом максимального делегування цих функцій і повноважень на базовий управлінський рівень – місцеве самоврядування. Процес децентралізації має охопити галузі соціальної сфери, зокрема освіту, медицину, соціальні послуги, адже саме в цих напрямках громадяни можуть відчувати наближення управлінських механізмів до своїх безпосередніх потреб та відповідно реально здійснювати вплив на ухвалення управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням публічного управління соціальною сферою присвячено достатньо уваги відчизняними та зарубіжними дослідниками, зокрема цю проблематику розглядали Р. Баркер, І. Бондар, М. Білинська, М. Долішній, Є. Кульгінський, Е. Лібанова, О. Новікова, О. Приходько, М. Стадник та ін. [2–5]. Віддаючи належне науковим здобуткам, слід зауважити, що сьогодні найбільш актуальним є питання побудови децентралізованого управління соціальною сферою, дослідження якого нині ще не має

координованого та системного характеру. Проблематика децентралізації публічного управління розглядається у працях таких українських учених, як В. Авер'янов, І. Бутко, В. Вакуленко, Р. Гришко, І. Грицяк, А. Скуратовський. Питанням децентралізації публічного управління у соціальній сфері більшою мірою приділена увага закордонних досліджень, проте далеко не всі аспекти соціальних процесів стали об'єктом вивчення, тому багато з них залишаються не врегульованими. Отже, вирішення проблеми побудови децентралізованої моделі управління соціальною сферою в Україні сьогодні є вкрай актуальним.

Мета статті – винести на наукове обговорення й пропонування для підґрунтя ефективних реформ нової моделі управління соціальною сферою в Україні в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Запуск реформаторських дій у напрямі децентралізації почався зі створення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), метою чого було впровадження організаційно-правового та фінансового механізмів, що значно посилюють роль, функції та повноваження місцевого самоврядування. Для цього було прийнято низку зако-

нодавчих рішень, що зміцнювали управлінські важелі місцевого самоврядування, включаючи фінансове забезпечення виконання покладених функцій. Станом на грудень 2018 р. в країні створено 874 ОТГ [6], а також іде процес ідентифікації для органів самоврядування в містах обласного та районного підпорядкування тих функцій, повноважень і важелів фінансової підтримки, що уже закріплені за ОТГ.

Децентралізація в Україні в новому році не зупиниться, оскільки урядова модель соціально-економічного розвитку України має базуватися на системі сильного місцевого самоврядування. Розпочата у 2014 році реформа децентралізації залишається пріоритетом роботи уряду. До 2020 року процес створення ОТГ має бути завершений. Усього планується створити 1 285 громад [6]. Але завершення створення ОТГ – це тільки частина запланованих кроків у бік децентралізації. Наступним заходом має бути укрупнення адміністративних районів. В Україні шляхом укрупнення має бути створено близько 100 районів замість майже 500 дійсних. Ще у кінці лютого 2018 року до парламенту було внесено законопроект № 8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою України» [7]. Цим документом пропонувалося визначити принципи нового адміністративно-територіального устрою, порядок заснування, ліквідації, встановлення та зміну адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином, зміни в структурі органів влади в напрямі децентралізації є незворотними. Але чи відповідає таким змінам організаційний механізм управління, зокрема система повноважень та фінансового забезпечення, особливо в галузях соціального спрямування?

Охорона здоров'я. У дійсній сьогодні системі управління, на жаль, є певна невизначеність у повноваженнях щодо організації та фінансування надання як первинної, так і вторинної допомоги між районними органами влади (державними адміністраціями) та органами місцевого самоврядування. Медичні заклади, зокрема Центри первинної медико-санітарної допомоги і районні лікарні, здебільшого знаходяться у комунальній власності районів. Саме районні адміністрації відповідно до статті 22 Закону «Про місцеві державні адміністрації» організовують роботу медичних закладів з надання допомоги населенню [8], а згідно зі статтею 18 подають вищим органам пропозиції щодо розмірів медичної субвенції для свого

регіону, що ще донедавна було головним джерелом фінансування, здійснюють фінансування медичних установ із районного бюджету. Ці повноваження посилені тим, що згідно зі статтею 28 цього Закону місцеві державні адміністрації мають право проводити перевірки стану додержання актів законодавства органами місцевого самоврядування, давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам установ, здійснювати інші регулювальні функції.

Водночас органи самоврядування, особливо міста обласного та районного підпорядкування, також мають медичні заклади, що належать до власності. Але при цьому згідно з відповідним Законом місцеве самоврядування тільки здійснює управління та організацію медичного обслуговування в тих закладах, що перебувають у власності громад, а також забезпечує розвиток всіх видів медичного обслуговування та вдосконалення мережі лікувальних закладів усіх форм власності згідно з делегованими повноваженнями [9]. Звідси можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування, на відміну від районних адміністрацій, не є поки що відповідальними за медичну допомогу мешканцям відповідної території.

Таким чином, виникає проблема оптимізації у розподілі повноважень між громадами, які відповідно до політики децентралізації мають посилювати свої управлінські повноваження, і районами, які, як уже було зазначено вище, очікують на укрупнення та передачі низки функцій громадам. Поки що організаційно-правове управлінське поле містить зовсім іншу диспозицію з явним домінуванням районної ланки.

Реформа охорони здоров'я, яка почалася із 2018 року, передбачає принципово нову систему фінансування, де як первинна, так і гарантована вторинна допомога будуть оплачуватись новоствореною Національною службою здоров'я за рахунок державного бюджету. Проте треба розуміти, що централізоване фінансування не покриє всіх необхідних для жителів громад витрат. Тому велика частка фінансування має йти з місцевих бюджетів. Але в новій моделі децентралізації уже не буде великого районного бюджету, а буде кілька бюджетів громад, що утворились на території такого району. Отже, виникає питання про те, що має фінансуватися з бюджетів громад, які там мають бути бюджетні призначення? Якщо дотримуватися певної логіки, то треба передати медичні заклади від

районної власності до власності громад і виділяти кошти з бюджетів ОТГ на утримання таких закладів. Але як визначити те, якій із, наприклад, 5 громад, що будуть утворені на території району, передати поліклініку чи лікарню? Чи не виникне проблем для мешканців інших громад щодо користування медичними послугами в цьому медичному закладі?

Зрозуміло, що прості рішення не завжди зможуть принести ефективні результати. Ситуація, що виникає, потребує комплексного системного вирішення. Первинна допомога може безболісно перейти від району до громад, адже уже стає очевидним, що громіздка адміністративно витратна районна поліклініка поступається як із точки зору медичного обслуговування, так і з точки зору фінансового менеджменту лікарським амбулаторіям, що знаходяться безпосередньо поряд із проживанням людей. Такий шлях передбачений Законом про сільську медицину, прийнятому в пакеті медичних реформ [10].

Більш складна ситуація із вторинною допомогою – стаціонарами. Можна залишити медичні заклади у районній власності, щоб громади за рахунок своїх бюджетів брали участь у фінансуванні цих закладів шляхом оплати лікування своїх мешканців, якщо захворювання не попало до переліку гарантовано оплачуваних із держбюджету. До того ж реформа передбачає створення госпітальних округів, які будуть збігатися з укрупненими районами, намічених для створення найближчим часом. При такому розкладі бюджети укрупнених новостворених районів можуть надавати фінансову підтримку стаціонарним закладам, що разом із відрахуваннями від бюджетів громад дозволить створити достатньо потужний фінансовий ресурс.

Освіта. Тут, на відміну від медицини, законодавство більш чітко визначає пріоритет щодо повноважень місцевого самоврядування. Так уже згадувана стаття 32 Закону «Про місцеве самоврядування», крім управління закладами освіти, відносить до власних повноважень забезпечення здобуття повної загальної середньої, професійно-технічної освіти у державних і комунальних загальноосвітніх, професійно-технічних навчальних закладах. Тобто Закон покладає на громади відповідальність за те, щоб діти отримали загальну середню та професійну освіти. Також громадам делеговані повноваження щодо організації обліку дітей дошкільного та шкільного віку, надання допомоги випускникам загальноосвітніх та про-

фесійно-технічних навчальних закладів державної або комунальної форми власності у працевлаштуванні.

Але при цьому низка функцій покладається на районні державні адміністрації. Саме вони, як і в охороні здоров'я, проводять розрахунки та подають пропозиції до фінансових органів щодо розмірів та розподілу освітньої субсидії. Крім того, на них покладені такі важливі функції державного рівня як виконання програм щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти, вжиття заходів до збереження мережі закладів освіти та низка інших.

Освітня реформа, що проводиться з 2017 р., не внесла нових акцентів у розподіл повноважень. Новий Закон про освіту [11] взагалі не виділяє повноважень районних адміністрацій, а визначає функції, з одного боку, державних органів, до сфери управління яких належать заклади освіти, а з іншого – функції всіх рівнів рад (районних, міських, громад, сільських). Так, ради планують та забезпечують розвиток мережі закладів дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти, мають право засновувати заклади освіти, реорганізовувати і ліквідовувати їх, забезпечують доступність дошкільної та середньої освіти для всіх громадян, які проживають на відповідній території, ведуть облік дітей дошкільного та шкільного віку. Також багато функцій, зокрема контрольного плану, передбачено у статті щодо прав і повноважень засновника, яким у середній, професійній та позашкільній освіті, як правило, є місцева громада через ту саму раду.

Але виникає питання, що розуміється під терміном «державні органи, до сфери управління яких належать заклади освіти» в тексті нового Закону. Чи є тут якась прив'язка до районних адміністрацій? Адже ці державні органи мають важливі управлінські важелі, зокрема розподіляють державне фінансування та здійснюють аналіз, моніторинг якості освітньої діяльності закладів освіти. Питання потребує уточнення щоб гарантувати органам самоврядування необхідне правове поле для здійснення своїх повноважень.

Чи можна зробити висновок, що для децентралізації в системі освіти створені всі умови і місцеве самоврядування через громади без перешкод буде здійснювати управління цією галуззю? Тут варто звернути увагу на те, що в новому Законі в одну лінію поставлено як районні ради, так і ради, що представляють громади.

Якщо останні беззаперечно є представниками самоврядування, то районні ради в нинішньому організаційно-правовому розкладі є органом при адміністрації. Така управлінська двоякість може в подальшому породжувати протиріччя у виконанні закріплених функцій і повноважень. Адже районна рада має право створювати при собі різні виконавчі структури (типу районних відділів освіти), які будуть мати статус тих державних органів, які зазначені в Законі. Є небезпека, що такі органи будуть відчувати себе вищою інстанцією щодо підрозділів, які здійснюють управління освітою в громадах. Особливо така роздвоєність може позначитись на системі фінансування. Адже прийняте законодавство дозволяє районній владі через відповідні районні ради взяти у свої руки розподіл коштів, що поступають у каналах спеціальних субвенцій, зокрема інвестиційних, на підтримку початкової школи тощо. Ясно, що тоді в умовах фінансової залежності не слід сподіватися на успішну децентралізацію в освітній сфері. Тому, на нашу думку, доцільною є певна корекція чинного законодавства, особливо в разі укрупнення районів. Мають бути передбачені стандарти, які мають чітко підв'язуватись до фінансового забезпечення. Кошти мають виділятися у чіткій відповідності до забезпечення стандартів, а не через рішення управлінських інстанцій у районах.

У контексті децентралізації та майбутнього укрупнення районів варто звернути увагу на перспективи створення освітніх округів. Новий Закон про освіту визначає освітній округ як сукупність закладів освіти (філій), зокрема закладів позашкільної освіти, культури, фізичної культури і спорту, що забезпечують доступність освіти для осіб, які проживають на відповідній території. Інфраструктура округу має забезпечити не тільки успішний навчальний процес, а культурне, спортивне середовище, можливість корисного використання дозвілля, можливість отримання професійних навиків. Ясно, що у моделі децентралізації, яка будується, слід передбачити механізм, згідно з яким громади будуть делегувати низку функцій і коштів для такої інфраструктури. Освітній округ міг би повністю «накластись» на ті централізовані функції, які візьме на себе новий укрупнений район. Це дасть змогу чітко розділити навантаження громад і адміністративної державної влади на місцях.

Соціальні послуги. Ця галузь може створити найбільше проблем серед напрямів соціальної

сфери для побудови ефективної моделі децентралізації. Справа в тому, що в системі надання соціальних послуг на рівні районів сконцентрувались не тільки управлінські інстанції, а і функціональні, виробничі підрозділи – територіальні центри соціального захисту та центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, які безпосередньо надають послуги. На рівні громад виробнича інфраструктура розвинута досить слабо, виникає необхідність часто «з нуля» створювати підрозділи із соціальними працівниками та соціальними робітниками. Громади часто не мають досвіду, кваліфікованих кадрів, спеціального обладнання, навичок оформляти договори і робити розрахунки.

На наш погляд, державно-приватне партнерство може стати додатковим механізмом залучення інвестицій у вирішення завдань розвитку надання соціальних на рівні громад. Серед сил, що стримують реформи у цьому напрямі, слід виділити відсутність досвідчених кадрів, які б чітко розуміли, що таке державно-приватне партнерство відповідно до міжнародних стандартів, були переконані, що це запорука модернізації місцевої інфраструктури без значних видатків державного бюджету, а також послідовно сприяли запровадженню успішної програми державно-приватного партнерства незалежно від можливих змін політичних пріоритетів. На нашу думку, шляхом вирішення цієї проблеми мають стати заходи щодо залучення до цього процесу муніципальних ЗВО. Як пріоритетні заходи з активізації інноваційного потенціалу ЗВО слід виділити: сприяння здійсненню на базі високотехнологічних розробок і трансферу технологій у дійсні (або новостворені) підприємства; створення стартапів, які поєднують бізнесові компетентності та теоретичні знання; коригування навчальних планів із публічного управління шляхом запровадження спеціалізованих курсів (модулів) щодо механізмів державно-приватного партнерства; залучення кадрового потенціалу ЗВО до розробки програм розвитку місцевих громад [1].

У чинному законодавстві також немає необхідної чіткості щодо розподілу повноважень у сфері соціального обслуговування між районним рівнем та рівнем громад. У 2016 були внесені зміни як до закону про місцеві державні адміністрації, так і до закону про місцеве самоврядування. Але ці зміни не змогли чітко виділити повноваження районних адміністрацій і громад, зокрема ОТГ. Так адміністрації розро-

бляють і забезпечують виконання комплексних програм поліпшення обслуговування соціально незахищених громадян, осіб та сімей із дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, здійснюють комплекс заходів із надання допомоги особам та сім'ям із дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, сприяють розвитку послуг відповідно до потреб зазначених категорій громадян. При цьому органи місцевого самоврядування мають надавати соціальні послуги особам та сім'ям із дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, забезпечення утримання та виховання дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах.

Виникає питання про те, хто все ж таки має відповідати за те, щоб соціальні послуги були надані відповідним споживачам? Це районний територіальний центр із його невеликим штатом соціальних робітників чи створена в ОТГ структура, яка буде опікуватись своїми співмешканцями? А перед тим, хто проведе обстеження населення, підготує реєстр отримувачів соціальних послуг, підготує індивідуальні плани для кожного клієнта, підготує та укладе договір про його обслуговування? Ясно, що така діяльність більше притаманна громадам, оскільки їм легше виявляти та моніторити кількість людей зі складними життєвими обставинами. Але райони міцно тримаються за ці повноваження, не даючи проводити необхідну децентралізацію, що може призвести, на нашу думку, до втрати впливу і фінансування.

Ці неузгодження мав врегулювати новий Закон про соціальні послуги. Він був прийнятий у першому читанні в березні 2017 року і дуже довго відповідний комітет Ради готував його для остаточного прийняття. Нарешті на початку січня 2018 р. проект був унесений і прийнятий депутатами. Однак у питанні розмежування повноважень чіткого розподілу функцій між місцевими адміністраціями та місцевим самоврядуванням у новому Законі немає [12]. Якщо у варіанті першого читання [13] хоча би виділені окремо функції цих обох рівнів влади, то в остаточному варіанті вони прописані в одному спільному параграфі, тому не зовсім ясно хто (адміністрація чи громада) буде визначати потреби населення у соціальних послугах, формувати Реєстр постачальників соціальних послуг, організовувати надання, зокрема шляхом соціального замовлення, забезпечуванням контроль

і координацію діяльності постачальників, здійснювати контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, забезпечувати проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг.

Оскільки новий Закон не зміг здійснити переміщення центру ваги в бік громад шляхом визначення для них окремого переліку тільки їм належних повноважень, є небезпека, що райони на не чітко визначених, але все ж таки законних підставах будуть керувати всім процесом. Навіть у разі принципової позиції громад щодо повної відповідальності за цією сферою наявна багаторічна традиція політики вищої ланки, на нашу думку, буде постійно створювати непорозуміння. Ясно, що для проведення успішної реформи така роздвоєність повноважень має бути подолана. Слідуючи принципам децентралізації, з цього переліку за районом можна залишити деякі контрольні функції за якістю надання послуг, але тільки в строго регламентованому вигляді, без нав'язливої опіки. Крім того, має бути чіткий перелік послуг, який може надаватися на рівні об'єднаних громад – спеціалізовані інтернати, дитячі установи несімейного типу. Інші функції закріпити суто за громадами. Таке розмежування має стати одним із наріжних точок обох реформ – децентралізації і соціальних послуг.

Говорячи про інші напрями соціальної сфери, зокрема культуру та фізичну культуру і спорт, ми вважаємо, що гострих проблем із децентралізацією тут не виникає. Громади реалізують ці напрями залежно своїх людських та фінансових можливостей. Район діє аналогічно, не нав'язуючи структурам місцевого самоврядування.

Висновки і пропозиції. Загалом, можна зробити висновок, що на шляху проведення ефективної децентралізації в соціальній сфері поки що існує низка перешкод. Головні з них перебувають у правовому полі. Так, убачається необхідність унесення змін до законів про місцеві державні адміністрації, місцеве самоврядування та спеціальні закони, що регулюють діяльність кожної зі сфер: медицини, освіти, соціальних послуг. Такими змінами мають бути чітко розмежовані функції та повноваження районів з орієнтиром на укрупнення та громад. Також мають бути більш чітко врегульовані питання руху фінансових потоків. Тут було б доцільно переглянути статтю 89 Бюджетного кодексу, виділивши окремо видатки, що здійснюються з районних бюджетів та окремо з бюджетів громад.

Список використаної літератури:

1. Акіліна О.В., Павлюк В.В. Державно-приватне партнерство як інструмент управління змінами у сучасному місті. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Випуск 20. Частина I. С. 10–13.
2. Білинська М.М., Кульгінський Є.А. Нова парадигма державного управління охороною здоров'я України. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2014. № 4 (48). С.104–107.
3. Гришко Р.Ю. Вплив децентралізації на трансформацію повноважень територіальних громад України. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 1 (57). С.138–143.
4. Приходько О.М. Теоретичні аспекти формування та розвитку державної соціальної політики. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2013. № 1 (41). С.54–59.
5. Стадник М.М. Стратегії публічного управління. *Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності*: матеріали Всеукр. щорічн. наук.-практ. конф. за міжн. уч., 26 травня 2017 р. Київ: НАДУ, 2017. Ч. 4. С. 124–126.
6. Децентралізація дає можливості. *Gov.ua: Державні сайти України*. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada> (дата звернення: 01.01.2019).
7. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України: від 22.02.2018 р. № 8051. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508 (дата звернення: 01.02.2019).
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 11.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/586-14>. (дата звернення: 20.01.2019).
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 11.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 20.01.2019).
10. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Закон України від 04.11.2017 р. № 2206-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19> (дата звернення: 01.02.2019).
11. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Дата оновлення: 19.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 01.02.2019).
12. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV. Дата оновлення: 07.01.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/966-15> (дата звернення: 01.02.2019).
13. Проект Закону про соціальні послуги: від 06.05.2016 р. № 4607. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58997 (дата звернення: 01.02.2019).

Яковенко И. В., Павлюк В. В. Проблемы построения децентрализованной модели управления социальной сферой

В статье исследуется состояние отдельных практик децентрализации в социальной сфере и рассмотрены некоторые препятствия этим процессам, главные из которых находятся в правовом поле. Видится необходимость внесения изменений в законы о местных государственных администрациях, местном самоуправлении и специальные законы, регулирующие деятельность каждой из сфер: медицины, образования, социальных услуг. Таковыми изменениями должны быть четко разграничены функции и полномочия районов с прицелом на их укрупнение и общин. Также должны быть более четко урегулированы вопросы движения финансовых потоков.

Ключевые слова: публичное управления, децентрализация, социальная сфера, громада, образование, медицина.

Yakovenko I. V., Pavliuk V. V. Problems of decentralized model of management of social sphere

The article examines the state of individual practices of decentralization in the social sphere and examines some obstacles to these processes, the main of which are in the legal field. In particular, it is considered necessary to amend the laws on local state administrations, local self-government and special laws governing the activities of each of the spheres – medicine, education, social services. Such changes should be clearly demarcated functions and powers of the districts, with a reference point for their consolidation, and communities. There should also be more clearly regulated issues of financial flows.

Key words: public administration, decentralization, social sphere, community, education, medicine.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 331.108.45:172]:323-057(477)

Є. М. Хриков

доктор педагогічних наук, професор,
завідувач кафедри публічної служби
та управління навчальними й соціальними закладами
Луганського національного університету імені Тараса Шевченка

ЕТИЧНЕ НАВЧАННЯ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті узагальнено досвід 25 країн з організації етичного навчання публічних службовців. Схарактеризовано типові особливості етичного навчання публічних службовців цих країн. Визначено найбільш перспективні напрями використання досвіду організації етичного навчання публічних службовців в Україні.

Ключові слова: етичне навчання, публічні службовці, досвід, напрями подальшого розвитку.

Постановка проблеми. Модернізація діяльності публічної служби є умовою подальшого прогресу України. На цьому шляху провідну роль може виконати пошук та запровадження більш ефективних засобів розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Одним із таких важливих засобів є організація етичного навчання публічних службовців, поширеного у більшості країн світу. Використання досвіду інших країн може прискорити розвиток етичного навчання публічних службовців України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз публікацій 15 фахових видань за останні 5 років свідчить про наявність незначної кількості робіт із зазначеної проблеми науковців Т.Ю. Витко, І.М. Попової, Г.О. Сабадош, Т.О. Панфілової [8; 11; 12], у яких розглянуто деякі аспекти етичної інфраструктури, кадрової політики, підготовки магістрів для публічної служби та підвищення кваліфікації публічних службовців. У вітчизняному науковому дискурсі відсутні публікації, в яких проаналізовано досвід етичного навчання публічних службовців у інших країнах.

У сучасному світі видається 51 журнал із проблем етики, зокрема етики управління. На сторінках часописів є значна кількість наукових

робіт із тих чи інших аспектів проблеми етичного навчання (Г.Б. Адамс, Д.Л. Бальфур, Э. Берман, С. Фокс, Дж. Мессхалк, А. Хейка-Экинс, Дж. Уэст тощо). Окрім того, ресурси Інтернету містять численні матеріали з практичних аспектів організації етичного навчання публічних службовців майже всіх країн світу. Під час дослідження було проаналізовано досвід вирішення проблем етичного навчання публічної служби у трьох групах країн: розвинених, тих, що нещодавно вступили до ЄС, тих, що орієнтуються на досвід розвинених країн (США, Австрія, Вірменія, Азербайджан, Албанія, Боснія і Герцеговина, Косово, Латвія, Литва, Македонія, Молдова, Панама, Румунія, Сербія, Сінгапур, Таджикистан, Індонезія, Іспанія (Каталонія), Туреччина, Чорногорія, Україна, Філіппіни, Хорватія, Естонія). Наявна інформація створює сприятливі умови для узагальнення досвіду етичного навчання публічних службовців у світі.

Мета статті – проаналізувати, узагальнити досвід інших країн та визначити напрями подальшого розвитку етичного навчання публічних службовців України.

Виклад основного матеріалу. Найбільш розвинутою у світі є система етичного навчання публічних службовців у США. Етичне навчання публічних службовців у цій країні є обов'язко-

вим. Офіс урядової етики США (OGE) розробив портфель освітніх програм, які співробітники агентства з етики можуть використовувати під час проведення обов'язкового початкового і щорічного навчання етики [7].

Курс базової етики для державних службовців спрямований на ознайомлення, поліпшення й узагальнення знань службовців про чесність і боротьбу з корупцією. У цьому сенсі він прагне просувати норми поведінки та заборони, а також інформувати учасників про вплив корупції, надаючи їм необхідних навичок для запобігання, виявлення і повідомлення про неї.

США беруть участь у запровадженні етичного навчання в країнах Центральної Америки та Карибського басейну. Для нашої країни цікавим може бути досвід організації віртуального тренінгу для публічних службовців. Зміст такого віртуального тренінгу сфокусовано на міжнародних стандартах, установлених Конвенцією ООН проти корупції. Ці параметри були переведені на доступну мову, а практичні аспекти представлено у вигляді відеороликів. Курс призначений для будь-якого державного службовця (незалежно від рангу або рівня). Головні характеристики курсу: приблизна тривалість 2 години; 100% онлайн-курс; має 4 модулі; містить 39 практичних відео-кейсів; передбачає Інтерактивні дії; базується на багатофункціональній платформі; має доступність 24/7; передбачає автоматичну генерацію сертифікатів; передбачає онлайн реєстрацію користувачів, управління статистикою. Цей тренінг уже запроваджено у Панамі [2].

Країною з одним із найнижчих рівнів корупції є Сінгапур, у якому сформовано цілісну систему навчання державних службовців. Процедура навчання і підвищення кваліфікації державних службовців у Сінгапурі поділяється на п'ять основних етапів, які містять і етичні проблеми:

- первинне: його організують для посадових осіб, які збираються приступити до роботи (протягом одного-трьох місяців), а також для тих, хто нещодавно був переведений у новий офіс;
- базисне: проводиться для співробітників на першому році служби;
- підвищення кваліфікації: на цьому етапі проводиться додаткове навчання посадових осіб (між першим та третім роком служби), щоб максимізувати індивідуальні навички та здібності;
- розширення: на цьому етапі офіційні особи мають можливість вийти за рамки своїх конкретних посад і виконувати інші відповідні завдання, коли це необхідно;

– підвищення спроможності: тренінг спрямований на розвиток спроможності офіційних осіб виконувати свої поточні завдання і відповідати майбутнім вимогам [4].

Невипадково у цій країні визнано, що етичне навчання має бути важливою і невід'ємною частиною підготовки державних службовців. У цій країні поширюються два підходи до управління організацією державного сектора: орієнтований на користь етичних норм, правил та орієнтований на користь етичних принципів особистості.

Забезпечення дотримання норм та правил передбачає використання зовнішнього контролю за поведінкою державних службовців (неетичними діями). Інструменти, типові для цього підходу, містять у собі законодавчі документи, етичні кодекси та дослідження, широкі механізми контролю та наявність централізованих установ із широкими повноваженнями щодо контролю.

Підхід, заснований на етичних принципах, фокусується на внутрішньому самоконтролі, саморозвитку державних службовців, а також заснований на таких двох компонентах, як моральна свідомість і моральна діяльність. Передбачається, що моральна свідомість окремого державного службовця може бути розвинена шляхом культивування необхідних цінностей та норм, а також завдяки розвитку суспільного життя, необхідного для застосування цих цінностей у робочих ситуаціях. Етичну поведінку службовця можна стимулювати і покращувати за допомогою інтерактивних навчальних сесій, семінарів й індивідуальних занять.

Для підготовки державних службовців у Сінгапурі використовують обговорення в малих групах, тематичні дослідження, дослідницькі роботи і лекції.

Тематичні дослідження надають реальні сценарії прийняття рішень, у яких застосовуються моральні цінності та принципи, вони також ілюструють складну і неоднозначну інформацію, пов'язану з етичним вибором.

У Європі програми з етики орієнтовані або на підтримку реформ державного управління, підвищення якості державних служб й зосереджуються на правилах і нормах адміністративної поведінки та спрямовані на всіх публічних службовців, або на підтримку боротьби з корупцією. Останні програми зосереджені на корупційних ризиках і спрямовані на окремі ризики певних груп публічних службовців.

Для етичного навчання визначено компетентності, на формування яких спрямована підготовка службовців: 1) уміння визначати та формулювати моральні проблеми; 2) уміння міркувати про моральні проблеми; 3) здатність прояснювати свої моральні потреби. Для досягнення цих цілей використовують два підходи до навчання. Одним із них є теоретичний (нормативний) підхід. Його мета – дати знання про етичні теорії, принципи, норми та навчити учасників приймати та використовувати ці норми. Інший підхід робить акцент на впливі на поведінку за допомогою навчання учасників логічно й критично думати про етичні проблеми, вирішуючи етичні дилеми. Поєднання цих підходів мають використовуватися в програмах навчання етики відповідно до потреб навчальної групи [3].

Поширеною є така точка зору, що етичне навчання має бути спрямоване на формування певної провідної якості особистості: чесності, відповідальності або протидії корупції.

Але визнаною в Європі є точка зору про те, що етичне навчання саме по собі не може дати стійких результатів, особливо в країнах із високим рівнем корупції. Пояснити це намагаються тим, що у керівників цих країн не вистачає політичної волі та досвіду організації такого навчання. Відсутність участі в етичному навчанні політиків є однією з основних перешкод, що призводять до низького рівня мотивації серед інших представників влади до такого навчання. Несформованість в етичному навчанні «лідерства зверху», а також культурне середовище, в якому корупція є нормальним способом ведення справ, може пояснити, чому навчання етики залишається формальним і непопулярним, не робить практичного впливу на поведінку державних службовців.

У світі є певні розбіжності у тому, хто організує навчання з етики. Так, наприклад, в Естонії таке навчання координує та фінансує міністерство фінансів. У Туреччині рада з етики для державних посадових осіб є провідною установою в організації навчання з етики, окрім того, в державних установах створено комісії з етики, які несуть відповідальність за забезпечення навчання з етики [6]. На Філіппінах організацією навчання державних службовців займається комітет зі зв'язків із громадськістю [4]. У Латвії є спеціальні навчальні курси для співробітників на спеціальних посадах (прокурори й судді, відповідальні за державні закупівлі тощо).

Організатором етичного навчання може бути й певний антикорупційний інститут, орган державної служби або установа, що надає фінансування для навчання. Але ідея про необхідність органу, який інтегрує організацію етичного навчання на всіх рівнях та всіх установах публічної служби, є широко визнаною.

Агентства державної служби, які існують у країнах, несуть відповідальність за кадрову політику, але у них також є багато інших обов'язків, а навчання з етики не є пріоритетом для них. Антикорупційні агентства спрямовані на запобігання корупції та одним із пріоритетних завдань мають підготовку з етики, проте не мають відповідних ресурсів та навичок працівників для самостійного забезпечення такого навчання.

Безпосередньо проводять навчання різні установи: антикорупційні установи, агентство державної служби або такі навчальні заклади, як академія державної служби або інші академічні установи. До проведення занять залучають приватних та іноземних консультантів, науковців, викладачів закладів вищої освіти.

Окрім того, окремі державні установи та місцеві адміністрації можуть мати свої власні етичні програми. У тих країнах, де немає спеціалізованих навчальних закладів для державних службовців, важливу роль відіграють відділи кадрів публічних установ, які мають великі потенційні можливості, але не завжди їх реалізують.

Однією з умов ефективності етичного навчання фахівці розглядають тісну співпрацю між організацією, яке надає навчання, і агентством, яке на державному рівні координує таке навчання, що дозволяє розробляти гнучкі навчальні плани.

Окрім того, є думка, що етика має бути інтегрована в повсякденне управління державною установою та її керівники мають бути зобов'язані просувати етику у своїх організаціях. Керівникам важливо забезпечити практичне регулювання поведінки службовців у ситуаціях, коли офіційні правила суперечать поширеним у суспільстві традиціям, що особливо важливо в країнах із високим рівнем корупції.

Частіше за все закони країн не вимагають обов'язкового етичного навчання публічних службовців. Тільки в декількох країнах (США, Сінгапур, Туреччина) етичне навчання є безпосередньо обов'язковим згідно із законом. У Туреччині навчання етики з 2009 року проводиться для всіх державних чиновників, що працюють як на центральному, так і на місцевому рівні [6].

Підготовка державних службовців на індонезійській державній службі складається з двох основних методів: підготовка до вступу на роботу і навчання на робочому місці [4].

В Естонії навчання публічних службовців з етики є добровільним, а численні державні установи мають власні «відділи навчання без відриву від виробництва», які відповідають за забезпечення етичного навчання.

Окрім того, є непрямі юридичні вимоги з навчання з етики. Наприклад, у Сербії закон про державних службовців визначає, що служба управління людськими ресурсами має організовувати професійну підготовку державних службовців, особливо у сфері боротьби з корупцією; у Хорватії уповноважені з етики призначаються відповідно до закону про державну службу, вони зобов'язані брати участь у комплексних програмах чесності; у Боснії та Герцеговині є юридичне зобов'язання інформувати всіх працівників та представників громадськості про основні принципи етики (Закон про державну службу ст. 50); навчання за Кодексом поведінки є правом кожного державного службовця в Іспанії; у Латвії антикорупційні принципи та антикорупційна програма мають містити навчання вимогам етики [3].

На додаток до прямого або непрямого визначення вимог із навчання етики, встановленого законом, можуть існувати інші підходи, щоб забезпечити офіційну основу для такого навчання. Ними є кодекси етики та статuti окремих державних установ. Рекомендують організовувати таке навчання численні міжнародні організації, донорські агентства, які підтримують такі тренінги в країнах-одержувачах допомоги.

У США, Туреччині, Австрії, Естонії, Литві, Чорногорії, Сербії, Іспанії навчання з питань етики надається політичним посадовим особам. Австрія, Хорватія, Естонія, Македонія, Латвія, Румунія, Сербія, Туреччина організують навчання державним посадовим особам на місцевому рівні, вміщуючи регіональні адміністрації та муніципалітети.

У більшості країн ЄС усі нові державні службовці мають пройти етичне навчання, його мають пройти старші посадові особи та керівники структур зі значними корупційними ризиками.

Тільки в деяких країнах (Естонія, Хорватія, Молдова і Туреччина) навчання етики проводиться для працівників, які не мають статусу державних службовців, але можуть працювати в таких секторах із високими ризиками корупції, як охорона здоров'я, освіта [3].

Ефективність навчання залежить від використання сучасних методів навчання. Вивчення досвіду різних країн свідчить про поєднання теоретичного та практичного навчання, використання конференцій та лекцій, семінарів та тренінгів, інтерактивних методів і тематичних досліджень, Інтернет-навчання, симуляторів, рольових ігор, навчальних фільмів, групової роботи, обговорення та дискусій, розробки етичних дилем, розгляду проблем із позицій різних учасників етичної ситуації, складання індивідуальних планів дій у галузі етики для учасників програми навчання і додаткового навчання на робочому місці для підтримки реалізації таких планів, обговорення бар'єрів, які були виявлені за умов реалізації дій, запропонованих в індивідуальному плані, надання один одному підтримки в реалізації. Фахівці з етичного навчання вважають, що інтерактивні та індивідуальні практичні методи можуть бути більш корисними для навчання цінностям та етичної поведінки в ситуаціях корупційного ризику.

Складним завданням є оцінка ефективності етичного навчання. Сучасні методики оцінки зосереджуються в основному на таких результатах, як кількість державних службовців, які пройшли навчання. Прямих доказів того, що навчання призвело до поліпшення етичної поведінки серед цільової групи державних службовців, як правило, не існує. Загальний вплив етичного навчання можна оцінити тільки в довгостроковій перспективі.

Використовують також оцінку результатів навчання його учасниками за розробленою формою. Оцінка впливу навчання на результати роботи підрозділу передбачає використання методів етичної експертизи, етичного спостереження, інтерв'ю.

Для визначення потреб в етичній підготовці багато країн використовували опитування або дослідження, які дозволяють проаналізувати чесність державних чиновників, довіру громадян до державного управління, поширеність корупції та інші пов'язані з цим показники. У США широко використовують тести чесності [5].

Є різні підходи до проведення таких опитувань. У деяких країнах спеціалізовані антикорупційні органи проводять спільні антикорупційні дослідження, які можуть також використовуватися для планування навчання етики (Іспанія, Литва, Чорногорія). У інших країнах уряди використовують різні обстеження, що прово-

дяться на замовлення центрального уряду або окремих міністерств та дослідницьких інститутів (Австрія, Румунія і Хорватія). Деякі країни покладаються суто на неурядові опитування (США, Молдова) або опитування, проведені різними програмами, які підтримують донори (Вірменія).

Тільки в деяких країнах (Туреччина, Естонія, Хорватія, Молдова) навчання з етики проводиться не тільки в державному секторі, а й із працівниками, які не мають статусу державних службовців, але можуть працювати в таких секторах із високими ризиками корупції, як охорона здоров'я, освіта.

Тривалість вступної етичної програми становить від півдня-трьох днів до трьох місяців. До організації навчання залучають тренерів, які спеціалізуються на етичному навчанні, вчених, міжнародних експертів. Досвід кількох країн (наприклад, Естонії, Іспанія) свідчить, що, коли інструктори з установ, що займаються питаннями етики, працюють у тісному контакті з керівниками установ, у яких проводиться навчання, то вони досягають кращих результатів.

Аналіз навчально-тематичних планів підвищення кваліфікації, поширених в Україні, свідчить про те, що навчання з проблем етики обмежується тільки питаннями протидії корупції та значно відрізняється від відповідної роботи в інших країнах. Про недостатню увагу до проблем етики публічних службовців свідчить аналіз освітньо-професійних програм підготовки магістрів публічної служби в Україні. Розгляд проблем етики публічних службовців передбачає тільки тема, присвячена протидії корупції, такої навчальної дисципліни, як «Публічна служба» і тільки поодинокі магістратури в країні мають у навчальних планах окрему дисципліну «Етика публічної служби» [9; 10].

На публічній службі в Україні не сформовані традиції організації самоосвіти службовців і вона відбувається переважно стихійно, спрямована переважно на вивчення змін у законодавстві країни. Проблема організації самоосвіти публічних службовців потребує як теоретичної розробки, так і практичної підготовки керівників публічних службовців до її реалізації.

Висновки і пропозиції. Узагальнення досвіду різних країн дозволяє визначити головні особливості етичного навчання публічних службовців: чітке визначення мети навчання його диференціація залежно від часу роботи на публічній службі, спрямованості діяльності,

особливостей установи, наявних етичних проблем; аналіз ефективності етичного навчання та рівня етики публічних службовців; використання різних термінів навчання (від добових до занять протягом 3 місяців); наявність державного органу, який координує організацію навчання; використання широкого переліку форм та методів навчання, які забезпечують теоретичну та практичну етичну підготовку; залучення до організації навчання різних категорій фахівців-тренерів, публічних службовців, учених, міжнародних експертів; переорієнтація навчання на профілактику порушень етики; орієнтація як на обов'язкову, так і на добровільну участь у навчанні; переважна орієнтація на навчання публічних службовців, а в деяких країнах – на представників інших професій, пов'язаних із корупційними ризиками.

Визначені особливості етичного навчання є перспективними для запровадження в Україні. Але на першому етапі доцільно конкретизувати функції державних структур щодо організації етичного навчання, розробити типові навчальні програми, тренінги. На другому етапі – створити державний орган, який буде відповідати за організацію етичного навчання, розробити та запровадити методи оцінки якості етичного навчання, зробити його обов'язковим.

Актуальною проблемою для подальшого дослідження є з'ясування причин різної ефективності етичного навчання в країнах із різним рівнем корупції.

Список використаної літератури:

1. Acar M. Ozgur H. Training of Civil Servants in Turkey: Progress, Problems, and Prospects International Journal of Public 27(3-4) · December 2004. URL: https://www.researchgate.net/publication/228124750_Training_of_Civil_Servants_in_Turkey_Progress_Problems_and_Prospects.
2. ARAC launches the Basic Ethics Course for Public Servants: "A Tool to Prevent Corruption". URL: https://www.unodc.org/ropan/en/arac-launches-the-basic-ethics-course-for-public-servants_a-tool-to-prevent-corruption.html
3. Ethics Training for Public Officials. A study prepared by the OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN) and SIGMA, a joint EU-OECD initiative, principally financed by the EU, in co-operation with the OECD Public Sector Integrity Network. OECD 2013. 76 с. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/resources/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>.

4. Human Resource Development and Training of Civil Servants in the Public Service of some ASEAN countries. URL: <http://caicachhnhchinh.gov.vn/Plus.aspx/en/News/71/0/109025/0/356>. ACEAH
5. Local Government Ethics Training. URL: <http://icma.org/local-government-ethics-training>.
6. The four system studies: legal and institutional infrastructure of ethical administration in Turkey report prepared by: Ugur OMURGONULSEN Short-Term expert February 2009. URL: <https://rm.coe.int/16806eef50>.
7. The U.S. Office of Government Ethics (OGE): URL: <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/Resources/Ethics+Training+Tools+and+Templates>.
8. Витко Т.Ю. Державна кадрова політика України: сутність, сучасний стан і перспективи розвитку. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_5
9. Методичні рекомендації щодо забезпечення самостійної роботи з дисципліни «Етика державного службовця» (для бакалаврів) Київ: МАУП. 2016. 25 с.
10. Панфілова Т.О. Етика державного управління: методичні рекомендації. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 44с.
11. Попова І.М. Підготовка кадрів публічних службовців в Україні: нове бачення перспектив. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_21.
12. Сабадош Г.О. Адміністративно-державний менеджмент як інструмент реорганізації системи державного кадрового забезпечення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 4, 2014. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?n=4&y=2014>.

Хрыков Е. Н. Этическое обучение публичных служащих: опыт для Украины

В статье обобщен опыт 25 стран по организации этического обучения публичных служащих. Охарактеризованы типичные особенности этического обучения публичных служащих этих стран. Определены наиболее перспективные направления использования опыта организации этического обучения публичных служащих в Украине.

Ключевые слова: этическое обучение, публичные служащие, опыт, направления дальнейшего развития.

Khrykov Ye. M. Ethical training of public servants: experience for Ukraine

The article summarizes the experience of 25 countries in organizing ethical training of public servants. Typical features of ethical training of public servants of these countries are described. The most perspective directions of using the experience of organizing ethical training of public servants in Ukraine are determined.

Key words: ethical training, public servants, experience, directions of further development.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 353.5

О. П. Ігнатенко

доктор наук з державного управління,
доцент кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України

Т. М. Семенова

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

ГЕНЕЗИС ТА ЕВОЛЮЦІЯ ПОНЯТТЯ «МІСЦЕВІ ФІНАНСИ» ЯК ОБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ

У статті досліджується генезис поняття «місцеві фінанси». Детально розглядається еволюція підходів до його тлумачення в сучасній українській науці. У результаті дослідження закономірностей розвитку поняття «місцеві фінанси», запропоновано власне розуміння його сутності з урахуванням процесів децентралізації.

Ключові слова: міське фінанси, органи місцевого самоврядування, управління місцевими фінансами, децентралізація, територіальні громади.

Постановка проблеми. Досвід реалізації суспільних трансформацій у розвинених країнах світу свідчить про те, що повне задоволення базових потреб населення і, як наслідок, істотне підвищення рівня і якості його життя не було б можливим без передання значної частини державних послуг на рівень громад. При цьому розширення повноважень місцевих органів влади було ефективним лише у разі надання та забезпечення автономії у фінансовій сфері.

За часів УРСР система управління була централізованою, а розгалужена мережа місцевих органів виконавчої влади часто фінансувалася за рахунок коштів державного бюджету. Із набуттям незалежності органи місцевого самоврядування і їх фінанси продовжували розглядатися як частина державної управлінської системи, в якій держава делегувала їм частину повноважень та коштів на виконання. Ситуація кардинально змінилася з початком реформи децентралізації, коли у практику управління державою в цілому та фінансовою системою зокрема запроваджено принцип громадоцентризму.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Зараз питання місцевих фінансів перебувають у центрі уваги багатьох дослідників, зокрема їм присвятили свої роботи такі вітчизняні автори, як В. Базилевич, Н. Виговська, І. Волохова, В. Дем'янишин, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, В. Макогон, В. Тропиніна, Є. Ганевич та ін. Проте перегляд підходів до розуміння місцевого самоврядування, розширення власних повноважень громад, імплементація у законодавство все більшої кількості положень теорії природних прав вимагає перегляду та уточнення тлумачення базових понять, які стосуються управління місцевими фінансами.

Метою статті є вивчення генезису та еволюції у зарубіжній та вітчизняній науці підходів до розуміння поняття «місцеві фінанси».

Виклад основного матеріалу. Генезис та еволюція поняття «місцеві фінанси» в різних країнах світу тісно пов'язані з процесами передання державою громадам частини функцій та з особливостями становлення системи місцевого самоврядування. Виникнення специфічної

сфери фінансових відносин учені пов'язують із розвитком інституту місцевого самоврядування, зокрема з початком надання містам «магдебурзького права» з XIII ст. [1]. Проте лише у II пол. XIX ст. місцеві фінанси почали розглядатися як самостійний об'єкт наукових досліджень. Це поняття ввели до науки Л. Штейн та А. Вагнер. Так, А. Вагнер увів проблеми місцевих фінансів до сфери фінансової науки, розглядав їх як частину державних фінансів [2].

У XIX ст. – на поч. XX ст. дослідники розглядали «місцеві фінанси» як частину державних. Наукова думка того часу відображала досить високу централізацією різних сфер життєдіяльності суспільства. Так, І.С. Волохова наводить такі цифри: найвища питома вага видатків місцевих бюджетів у складі консолідованого бюджету в європейській країнах становила 42,7% у Великій Британії, а найнижча 9,7 % у Росії та 18,4% у Пруссії. Тобто, як слушно зауважує дослідниця, питома вага місцевих бюджетів досить чітко корелюється з рівнем розвитку місцевого самоврядування [2]. Ця тенденція чітко простежується і в сучасній Україні, адже з наростанням процесів децентралізації частка місцевих бюджетів зростає.

В Україні поняття «місцевих фінансів» також з'явилося у II пол. XIX ст., що було пов'язано із земською реформою, яку проводила Російська імперія. У XX ст. у західноєвропейських країн інтерес науковців до дослідження місцевих фінансів продовжував зростати. Водночас у радянській Україні, починаючи з 30-х рр. XX ст., поняття «місцеві фінанси» вийшло з наукового обігу, було віднесено до буржуазних і повернулося у вітчизняну науку лише після розпаду СРСР у 1991 р. та початку трансформацій державної системи управління.

За останні 30 років в Україні розуміння сутності поняття «місцеві фінанси» пройшло весь сторічний еволюційний шлях, який був притаманний фінансовій науці розвинених країн світу. Узагальнюючи наукові дослідження, слід виділити декілька підходів до тлумачення поняття «місцеві фінанси». Так, на початку 90-х рр. XX ст. місцеві фінанси розглядаються як фінансові або грошові ресурси органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств.

Першим сучасним вітчизняним дослідником є О. Василик, який уважав, що місцеві фінанси – явище об'єктивне, оскільки для здійснення покладених на місцеве самоврядування функцій потребує наявності відповідних фондів

фінансових ресурсів у розпорядженні [3]. Такий підхід також зустрічається у працях Н. Виговської [4], В. Макогон [5].

Таке тлумачення місцевих фінансів збереглося і донині, використовувалося у практиці державного управління. Відповідно до чинного законодавства України, фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (зокрема валютні) та інші кошти [6; 7]. Місцеві бюджети, які вміщують бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування, часто розглядаються громадами як єдине джерело фінансових ресурсів. Виходячи з цього, управління фінансовою сферою громад сьогодні розглядається лише крізь призму бюджетного процесу, а реформування місцевої влади зводиться до бюджетної децентралізації [8].

На початку XXI ст. в Україні з'явилися інші підходи до розуміння сутності поняття «місцеві фінанси». Відповідно до першого, вони розглядалися як система формування, розподілу і використання доходів місцевого бюджету для виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень, відповідно до другого – як системи економічних відносин, пов'язаних із перерозподілом частини валового внутрішнього продукту.

Прихильником першого підходу є В. Кравченко [9], який визначав місцеві фінанси як систему формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань (як власних, так і делегованих). На його думку, таке тлумачення відповідає загальнорозповсюдженим уявленням щодо категорії фінансів загалом і дає можливість з'ясувати місце у фінансовій системі країни місцевих фінансів.

В.Д. Базилевич та Л.О. Баластрик підкреслили значення територіальних громад як суб'єктів системи місцевих фінансів, наголошуючи на тому, що «місцеві фінанси» – це система формування, розподілу і використання доходів територіальними громадами та місцевими органами влади з метою виконання делегованих та закріплених за ними функцій і завдань, що характеризують місцеві фінанси [10].

Другий підхід до тлумачення поняття «місцеві фінанси» наведений у працях А. Бабиц, яка розглядає їх як сукупність соціально-економічних відносин, що виникають під час фор-

мування, розподілу та використання фінансових ресурсів для вирішення завдань місцевого значення [11]. В. Опарін пропонує доповнити це визначення зв'язком місцевих фінансів із фінансовою діяльністю підприємств муніципального господарства [1].

М. Гапонюк, В. Яцюта, А. Буряченко та А. Славкова під місцевими фінансами розуміють об'єктивну форму економічних відносин, пов'язану з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни [12].

На думку О.П. Кириленко, місцеві фінанси – це система економічних відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань [1].

Енциклопедія державного управління тлумачить місцеві фінанси як економічні відносини, що формуються між органами місцевого самоврядування, органами державної влади, суб'єктами господарювання та населенням щодо формування, розподілу, використання місцевих фондів грошових ресурсів [13].

Таке визначення наведене в економічному словнику, де поняття «місцеві фінанси» тлумачиться як система відносин економічної власності між місцевими органами влади та юридичними і фізичними особами у межах відповідної території щодо привласнення і використання регіональних фондів грошових коштів і фінансової діяльності підприємств муніципального господарства з метою реалізації соціально-економічних функцій органів місцевого самоврядування [14]. До місцевих фінансів віднесено податки, обов'язкові платежі, доходи від використання майна і майнових прав органів місцевого самоврядування, підприємницької діяльності, кошти, отримані внаслідок бюджетних трансфертів і місцевих позик [14].

Аналогічний підхід до тлумачення сутності місцеві фінанси наводить І.С. Волохова, розуміючи їх як економічні відносини між органами місцевого самоврядування, державної влади, фізичними та юридичними особами, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного в суспільстві валового внутрішнього продукту у власність органів місцевого самоврядування шляхом формування централізованих та децентралізованих фінансових ресур-

сів у фондовій та нефондовій формі з метою надання суспільних благ населенню [2].

У зарубіжній науці поширеним є термін «публічні фінанси» як суспільного багатства у формі грошей і кредиту, що перебуває в розпорядженні органів держави. Це поняття вітчизняними вченими пропонується до вжитку і в Україні. Так, В.Б. Тропіна стверджує, що у складі фінансової системи нашої держави поряд із фінансами суб'єктів господарювання та фінансів домогосподарств слід виокремлювати публічні фінанси. До них вона зараховує державні фінанси, фінанси органів місцевого самоврядування та фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування [15].

Деякі дослідники, зокрема Є.М. Ганевич і С.В. Михайленко, зводять місцеві фінанси лише до відносин на регіональному рівні [16], акцентуючи увагу на міжбюджетних відносинах, які існували до початку процесів децентралізації.

Узагальнюючи вищевикладене, слід звернути увагу на те, що сучасні підходи до тлумачення поняття «місцеві фінанси» мають спільні положення, а саме:

- розглядають місцеві фінанси як систему економічних або фінансових відносин;
- ці відносини пов'язані з розподілом та перерозподілом частки валового внутрішнього продукту або фінансових ресурсів;
- ці ресурси необхідні або для задоволення потреб територій (регіонів) або для виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих державою повноважень.

В умовах децентралізації місцеві фінанси зводять до простого перерозподілу валового внутрішнього продукту не можна, оскільки органи місцевого самоврядування отримали низку нових економічних інструментів щодо забезпечення власних доходів. Крім того, об'єднані територіальні громади отримали можливість здійснення зовнішніх запозичень; самостійного обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів щодо розвитку та власних надходжень бюджетних установ, а також інше, що потребуватиме також якісно нових підходів до управління місцевими фінансами.

Зміна акцентів у системі управління державою вимагає, щоб задовольнялися не потреби територій та регіонів, а потреби громад у цілому та кожного окремого її члена. Розподіл видатків має бути прозорим відповідно до стратегічних цілей розвитку ОТГ, які сформовані за допомогою партисипативного методу планування.

Висновки і пропозиції. Отже, у науковій літературі та практиці державного управління слід виділити декілька підходів до тлумачення поняття «місцеві фінанси», а саме:

- як сукупності фінансових або грошових ресурсів;
- як системи формування, розподілу і використання доходів місцевого бюджету для виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень;
- як системи економічних відносин, пов'язаних із перерозподілом частини валового внутрішнього продукту.

Виходячи із соціально-економічних, організаційно-правових, політичних, історичних передумов, ми під місцевими фінансами будемо розуміти сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, державної влади, юридичними особами усіх форм власності та населенням щодо формування, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів із метою задоволення потреб громади в цілому та кожного окремого її члена зокрема.

Ми погоджуємося, що поняття місцевих фінансів не є синонімом понять «фінанси місцевих органів влади», «фінанси органів місцевого самоврядування», «фінанси місцевого самоврядування» та «муніципальні фінанси», а є значно ширшим за них.

Розглядаючи місцеві фінанси як об'єкт управління, ми будемо враховувати те, що вони вміщують фінансово-бюджетні відносини (між органами влади та юридичними особами і домогосподарствами) та міжбюджетні (між різними рівнями державної та місцевої влади). При цьому виходитимемо з тих змін, які відбуваються у процесі бюджетної децентралізації, зокрема збільшення частки податкових надходжень, які залишаються на місцях, запровадження прямих міжбюджетних відносин із державним бюджетом та надання відповідних трансфертів (дотацій, освітніх та медичних субвенцій, субвенцій на розвиток інфраструктури громад тощо).

Список використаної літератури:

1. Місцеві фінанси : підруч. / за ред. О.П. Кириленко. Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ, 2014. 448 с.
2. Волохова І.С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні [Монографія]. Одеса: Атлант, 2014. 462 с.
3. Василик О.Д. Теорія фінансів: підруч. Київ: НІОС, 2000. 416 с.
4. Виговська Н.Г. Місцеві фінанси як основа розвитку системи горизонтального бюджетного регулювання. Економічний вісник Донбасу, 2013. С. 92–95.
5. Макогон В. Методологічні аспекти формування доходів місцевих бюджетів. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету, 2009. С. 92–99.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
7. Конституція України. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
8. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
9. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навчальний посібник [Текст]. Київ: Т-во «Знання»; КОО. 1999. 487 с.
10. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси [Текст]: навч. посіб. Київ: Атака, 2002. С. 93.
11. Бабиц А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы [Текст]: Учебник для вузов. Москва: ЮНИТИ, 2002. 687 с.
12. Гапонюк М., Яцюта В., Буряченко А., Славкова А. Місцеві фінанси: навчально-методичний посібник. Київ, 2002
13. Енциклопедія державного управління [Текст]: в 8 т. Т. 5: Територіальне управління / наук. ред. кол.: О.Ю. Амосов, О.С. Ігнатенко (співголова) [та ін.]. Харківський регіональний державного управління Національної академії державного управління України. Харків: Вид-во ХарПІДУ «Магістр», 2011. 408 с.
14. Економічний енциклопедичний словник у 2-х т. Т. 2 / За ред. С.В. Мочерного. Л., 2006. 568 с.
15. Тропіна В.Б. До питання про публічні фінанси. *Фінанси України*. 2009. № 12. С. 28–34.
16. Ганевич Є.М., Михайленко С.В. Фінанси: учбовий посібник. Одеса, 2006. 308 с.

Игнатенко А. П., Семенова Т. Н. Генезис и эволюции понятия «местные финансы» как объекта управления

В статье исследуется генезис понятия «местные финансы». Подробно рассматривается эволюция подходов к его толкованию в современной украинской науке. В результате исследования закономерностей развития понятия «местные финансы» предложенное собственное понимание его сущности с учетом процессов децентрализации.

Ключевые слова: местные финансы, органы местного самоуправления, управления местными финансами, децентрализация, территориальные общины.

Ihnatenko O. P., Semenova T.M. Genesis and the evolution of the concept of “local finance” as an object of management

The article examines the genesis of the concept of “local finance”. In particular, the evolution of approaches to its interpretation in contemporary Ukrainian science is considered in detail. As a result of the study of the laws of the development of the concept of “local finances”, proposed a proper understanding of its essence, taking into account the processes of decentralization.

Key words: local finances, local self-government bodies, local finance management, decentralization, territorial communities.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 159.9:613+159.98:338.24

С. О. Шарап

заступник директора департаменту,
начальник управління організації оперативно-розшукової діяльності
Департаменту оперативної діяльності
Адміністрації Державної прикордонної служби України

ПІДГОТОВКА КАДРІВ ДЛЯ РОБОТИ У ПРИКОРДОННИХ ВІДОМСТВАХ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА ТА США: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті досліджено особливості підготовки кадрів для роботи у прикордонних відомствах Республіки Польща та США. Доведено, що прикордонні політики Республіки Польща та США формуються на основі принципу про те, що життя й безпека кожного громадянина є найвищою соціальною цінністю, що гарантується державою, проте зовнішні та внутрішні чинники впливають на специфіку цих політик у кожній країні. Головним завданням Республіки Польща визначено необхідність адаптації кадрової структури Прикордонної варти до нових завдань шляхом повної професіоналізації структури і збільшення кількості службовців. Професійна підготовка агентів Прикордонного патруля США здійснюється у спеціальних навчальних закладах, має свою специфіку та особливості, що забезпечують високу кваліфікацію кадрів прикордонного відомства.

Ключові слова: прикордонна безпека, прикордонна політика, Прикордонна варта, Прикордонний патруль, підготовка кадрів.

Постановка проблеми. Територіальна цілісність та суспільно-політична стабільність будь-якої держави тісно пов'язана з безпекою її кордонів, тому прикордонна безпека – один із найважливіших складників національної безпеки. Геополітичне положення України часто впливає на характер зовнішніх загроз, що особливо гостро проявляються сьогодні. Тому актуальним питанням формування ефективної системи прикордонної безпеки є система підготовки кадрів, готових протистояти таким загрозам.

Процедури підготовки вступу до Європейсько-го Союзу (далі – ЄС), які пройшли усі країни-члени, передбачали і реформування системи державного управління правоохоронних органів. У цьому процесі країнами було переглянуто та удосконалено порядок відбору, комплектування та професійної підготовки фахівців для прикордонної

служби. Зважаючи на спільний кордон та довготривале партнерство України і Польщі, вважаємо доцільним вивчення досвіду цієї країни.

В умовах російської агресії проти України (анексії Криму, збройного конфлікту на сході країни, де відбулася тимчасова втрата Україною контролю над частиною державного кордону), актуалізувалося стратегічне партнерство України зі Сполученими Штатами Америки (далі – США), у зв'язку з чим корисним для України є досвід підготовки кадрів для роботи у прикордонному відомстві цієї країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблеми підготовки кадрів для правоохоронних органів України є предметом наукових розробок багатьох вітчизняних дослідників, зокрема О. Банчук-Петросової, В. Діброва, Д. Іщенко, Т. Кагановської, О. Кова-

ля, В. Колесника, В. Криволапчука, С. Піскового, В. Серватюка, А. Семенченка, О. Яценка, В. Шамрая та інших. Спираючись на наукові здобутки зазначених авторів, зауважимо, що перспективи розвитку системи підготовки кадрів для прикордонного відомства України потребують окремих ґрунтовних досліджень кращого зарубіжного досвіду у цій сфері.

Мета статті – проаналізувати досвід Республіки Польща та США щодо підготовки кадрів для роботи у прикордонних відомствах, доцільний для впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом у професійній підготовці кадрів для правоохоронних органів більшості країн Європи чітко простежується міжнародна інтеграція та кооперація, прагнення до спільного вирішення завдань, ефективного управління персоналом органів і підрозділів правоохоронних органів. Такий підхід сприяє подоланню відмінностей у національних системах професійного навчання та вирішує завдання підготовки до роботи в умовах об'єднаної Європи. Із цієї точки зору корисним для України, на нашу думку, є досвід Республіки Польща.

Система професійної підготовки фахівців у сфері охорони кордону Республіки Польща на сучасному етапі відповідає прийнятим у Європейському Союзі нормам, що забезпечує ефективне здійснення визначених завдань на високому професійному рівні.

Важливим моментом на шляху до реформування прикордонних служб будь-якої країни є вдосконалення національної нормативно-правової бази діяльності відповідних структур та її адаптація відповідно до вимог міжнародного законодавства. У цьому напрямі Польща ухвалила важливий документ «Стратегію інтегрованого управління кордоном», у якому визначено, що головною метою створення та діяльності Прикордонної варті є забезпечення повної непроникності і безпеки зовнішнього кордону ЄС. Для досягнення цієї мети було пристосовано систему охорони зовнішнього ділянки кордону до стандартів Євросоюзу, вдосконалено процедуру контролю прикордонного руху, відбувся процес технічної модернізації підрозділів тощо [4].

Першим кроком у цьому напрямі стала підготовка і реалізація нової системи набору на службу в Прикордонну варту. Зараз ці процедура має централізований характер, а придатність кандидатів до служби оцінює незалежна комісія, створена Головним Комендантом Прикордонної варті [3, с. 213].

Окрім того, було розроблено графік переходу на професійну службу. Прикордонна варта має

власну систему професійної підготовки службовців. Таку можливість дають Центральний Навчальний центр у Кошаліні, Центр підготовки у Кентшині та Спеціалізований Навчальний центр прикордонної служби в Любані [2].

Фахівців готують за всіма необхідними спеціальностями. Навчання офіцерів здійснюють особи, які отримали освіту в цивільних вищих навчальних закладах.

Частина офіцерів приходить з інших служб, вже отримавши спеціальну підготовку. У травні 2002 р. вступила в дію нова модель навчання і професійної підготовки. За її допомогою службовці мають бути різнобічно підготовлені й отримати теоретичні та практичні знання у сфері як контролю прикордонного руху, так і охорони державного кордону. У сфері професійної підготовки Прикордонної варті співпрацює з навчальними центрами інших служб, а також використовує закордонну допомогу. Особливе значення при цьому мають навчальні програми, що здійснюються в рамках двостороннього співробітництва, а також програми СОР і Twinning. Ураховуючи значення і обсяг майбутнього міжнародного співробітництва, в Головній комендатурі Прикордонної варті було створено відділ із координації даної діяльності – Бюро міжнародного співробітництва та Європейської інтеграції.

Система професійної підготовки кадрів для Прикордонної варті містить початкову підготовку, спеціальну підготовку, а також перепідготовку, підвищення кваліфікації. Першим етапом початкової підготовки є базова підготовка, яка здійснюється за денною формою навчання для офіцерів, що прийняті на службу вперше, за єдиною програмою підготовки. Другий етап початкової підготовки – школа підготовки сержантів (унтер-офіцерів) передбачена для правоохоронних кадрів із середньою або вищою освітою після базової підготовки. Третій рівень навчання передбачено у школі прапорщиків (мічмани школи). Організація навчання за спеціальною підготовкою здійснюється за першим рівнем із метою підготовки фахівців для призначення на первинну посаду офіцера у Прикордонній варті, на другому рівні організовано підготовку вищого офіцерського складу [7, с. 260].

Також для службовців Прикордонної варті передбачено можливість продовжувати свій професійний розвиток у таких організаційних формах:

1) центральні – організовані у навчальних центрах Прикордонної варті у вигляді спеціалізованого навчання та курсів підвищення кваліфікації. Підготовка фахівців спрямована на досягнення умінь, необхідних для виконання завдань за

визначеною посадою. Розроблені навчальні курси спрямовані на оновлення і розширення офіцерами і персоналу кваліфікації, необхідної для виконання обов'язків за займаною посадою. Заняття у навчальних центрах можуть бути організовані і проведені у формі дистанційного навчання;

2) локальні – організовані та проведені в підрозділах або структурних одиницях Прикордонної варти. Локальна система підготовки забезпечує вдосконалення набутих теоретичних і практичних умінь і навичок в обсязі, необхідному для виконання завдань і заходів за визначеною посадою. У цьому аспекті здійснюється організація занять з офіцерами для підтримання та покращення фізичної підготовки і прийомів стрільби;

3) зовнішня – організовується і забезпечується за межами навчальних закладів підготовки офіцерів Прикордонної варти з використанням навчальної бази інших відомств та у інших країнах [5, с. 33–34].

Говорячи про прикордонну безпеку США, варто зазначити, що за неї відповідає Митно-прикордонна служба США. Митно-прикордонна служба США – це орган федерального законодавства Міністерства національної безпеки США, на який покладена відповідальність за питання, що пов'язані з регулюванням та спрощенням міжнародної торгівлі, збором митних платежів та врегулюванням сотень положень США. Її першочергове завдання – запобігати в'їзду терористів та ввезенню зброї для виконання терористичної діяльності на території США. Митно-прикордонна служба також відповідає за затримання осіб, які намагаються в'їхати на територію США незаконним шляхом.

Прикордонний патруль США – відомство у складі Митно-прикордонної служби США. Головною метою діяльності патруля є протидія тероризму, протидія ввезенню заборонених речовин на територію США, протидія нелегальній міграції та охорона кордонів США.

Агентів Прикордонного патруля США готують в Академії Прикордонного патруля США, яка належить до Федерального навчального центру FLETC. Навчальний центр був заснований у 1970 році як навчальна база з метою здійснення основної підготовки та перепідготовки кадрів правоохоронних органів США. Він слугує міжвідомчою правоохоронною, навчальною установою для більш ніж 85 Федеральних агенцій. Навчальний центр також готує державних службовців для місцевих та міжнародних правоохоронних агенцій. Цей навчальний центр відповідає за розробку та впровадження

програм підготовки персоналу в міжнародних правоохоронних академіях у Гапоні, Ботсвані, Угорщині і Таїланді. Сьогодні FLETC основним центром підготовки кадрів для Федеральних правоохоронних органів США. Пріоритетами FLETC є впровадження технологій навчання та розширення учбових програм на основі партнерських зв'язків. Центр удосконалює підготовку співробітників правоохоронних органів на основі вимог організацій-партнерів. Федеральний правоохоронний Навчальний центр готує фахівців для більш ніж 85 Федеральних агенцій, зокрема для Митно-прикордонної служби США. На території FLETC є велика кількість навчальних корпусів, великий спортивний комплекс, студентський центр, автодром, тири для стрільби, навчальний пункт пропуску, а також спеціальне обладнання для ефективного проведення занять. Одним з основних напрямів навчальної діяльності цього навчального закладу є застосування дистанційного навчання за допомогою сучасних комп'ютерних технологій, що дозволяє суттєво розширити коло тих, хто навчається [1, с. 117–118].

Професійна підготовка спеціалістів з охорони кордону США, яка здійснюється у навчальних закладах прикордонного патруля Сполучених Штатів Америки, має свою специфіку та особливості, які, безумовно, гарантують висококваліфікований штат, а тому забезпечують безпеку своєї держави [6, с. 274].

Висновки і пропозиції. Отже, проведений аналіз засвідчив, що прикордонні політики Республіки Польща та США формуються на основі принципу про те, що життя й безпека кожного громадянина є найвищою соціальною цінністю, що гарантується державою, проте зовнішні та внутрішні чинники впливають на специфіку цих політик у кожній країні.

Головним завданням «Стратегії інтегрованого управління кордоном» Республіки Польща було визначено необхідність адаптації кадрової структури Прикордонної варти у зв'язку з новим характером завдань. Це відбувалось завдяки повній професіоналізації структури і збільшенню кількості службовців. Згідно з розробленим планом, було розпочато створення високоспеціалізованих організаційних осередків, які використовують поліцейські засоби і методи роботи в оперативно-розшуковій діяльності.

Особливої уваги заслуговує досвід професійної підготовки агентів прикордонного патруля Сполучених Штатів Америки, яка здійснюється у спеціальних навчальних закладах, має свою специфіку та особливості, що надають високу кваліфікацію кадрів прикордонного відомства.

У сучасних умовах в Україні є потреба у пошуку нових способів підвищення якості професійної підготовки фахівців у сфері охорони кордону, що передбачає вивчення позитивного досвіду зарубіжних країн. Отож, досвід підготовки кадрів Прикордонної варту у Польщі та Прикордонного патруля в США є позитивним та доцільним впровадженню в Україні, що сприятиме поліпшенню та вдосконаленню системи підготовки фахівців Державної прикордонної служби України.

Перспективою подальших досліджень є розробка пропозицій щодо удосконалення нормативно-правових актів щодо підготовки кадрів для роботи у прикордонному відомстві України в сучасних умовах.

Список використаної літератури:

1. Діденко О.В., Соляр Т.В. Особливості професійної підготовки співробітників Берегової охорони і Прикордонного патруля Сполучених Штатів Америки. *Збірник наукових праць № 65. Серія: Педагогічні та психологічні науки / Національна академія Державної Прикордонної служби України імені Б. Хмельницького* [гол. ред. Потапчук Є.М.]. Хмельницький: Видавництво НАДПСУ, 2012. С. 116–121.
2. Кіреєв О. Професійна підготовка прикордонників Європейського Союзу (на прикладі прикордонної варту республіки Польща) О. Кіреєв: http://www.nbuv.gov.ua/old_jm/ejournals/Vnadsps/2011_5/11komvrp.pdf
3. Липовська Н.А. Кадровий потенціал ДМСУ: стан, динаміка та проблеми розвитку. Теорія та практика державної служби: матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 18–19 вересня 2009 р.; за заг. ред. С.М. Серьогіна та В.В. Ченцова. Дніпропетровськ: АМСУ, ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 212–214.
4. Литвин М. М. Стратегія розвитку державної прикордонної служби України. URL: dpsu.gov.ua/upload/file/14.doc.
5. Марек А., Ткач А. Пограничная охрана Республики Польша: Современная Европейская Пограничная Служба. Варшава: ОБСЕ-БДИПЧ, 2005. 97 с.
6. Петросова О. В. Європейська система освіти підготовки управлінських кадрів у правоохоронній сфері. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2012. Випуск 2. С. 271–278.
7. Проневич О.С. Організаційно-правове забезпечення відбору на службу в поліції Польщі. Світовий досвід підготовки поліцейських та його впровадження в Україні: матер. міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 17 березня 2006 р.) / Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2006. С. 258–264.

Шарап С. А. Подготовка кадров для работы в пограничных ведомствах Республики Польша и США: опыт для Украины

В статье исследованы особенности подготовки кадров для работы в пограничных ведомствах Республики Польша и США. Доказано, что пограничные политики Республики Польша и США формируются на основе принципа, о том, что жизнь и безопасность каждого гражданина является высшей социальной ценностью, гарантируется государством, однако внешние и внутренние факторы влияют на специфику этих политик в каждой стране. Главной задачей Республики Польша определена необходимость адаптации кадровой структуры Пограничной стражи с новыми задачами путем полной профессионализации структуры и увеличение количества служащих. Профессиональная подготовка агентов Пограничного патруля США осуществляется в специальных учебных заведениях, имеет свою специфику и особенности, обеспечивающие высокую квалификацию кадров пограничного ведомства.

Ключевые слова: пограничная безопасность, пограничная политика, Пограничная стража, Пограничный патруль, подготовка кадров.

Sharap S. O. Training for work in the border authorities of the Republic of Poland and the USA: experience for Ukraine

The article deals with the peculiarities of personnel training for work in the border agencies of the Republic of Poland and the USA. It is proved that the border policies of the Republic of Poland and the USA are based on the principle that the life and safety of each citizen is the highest social value guaranteed by the state - but external and internal factors influence the specifics of these policies in each country. The main task of the Republic of Poland is the need to adapt the personnel structure of the Border Guard to new tasks through the full professionalization of the structure and increase the number of employees. The professional training of agents of the US Border Patrol is carried out in special educational institutions, has its own specifics and features that provide high qualifications of the frontier agencies' personnel.

Key words: border security, border policy, border guards, border patrol, personnel training.

УДК 351.851

О. В. Шаповаласпірант ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна
Академія управління персоналом»

СИСТЕМА ОСВІТИ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РЕФОРМУВАННЯ

Статтю присвячено особливостям системи освіти України, що нині перебуває в процесі реформування. Здобуття Україною незалежності та перехід її соціально-економічних відносин від планово-адміністративного до ринкового формату, в купі з процесами тотальної інформатизації, вимагає від системи освіти підготовки, виховання громадянина, готового до конкурентної боротьби в умовах глобалізованого ринку товарів та послуг.

За останні два десятиліття в Україні було прийнято ряд законів, орієнтованих на унормування діяльності системи освіти з урахування новітніх викликів до неї. В публікації детально проаналізовано особливості складових системи освіти України з урахування положень Закону України «Про освіту» 2017 року. Зокрема, здійснено короткий огляд особливостей та мети здійснення дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти та освіти дорослих.

Серед іншого, розглянуто особливості окреслених у законі ключових компетентностей, набуття яких має відбуватися в процесі отримання повної загальної середньої освіти, а також визначальні недоліки існуючої на сьогодні системи освіти, зокрема – наявність нерівності щодо можливостей здобуття якісної освіти між містом і селом, недостатню забезпеченість громадян закладами дошкільної освіти та надмірну – закладами вищої освіти.

Окрему увагу авторка приділяє концепціям розвитку освіти України, орієнтованим на десятилітню перспективу, які набувають особливої гостроти з огляду на масштаби демографічної кризи та переходу економіки України до постіндустріальної фази розвитку. В рамках обережного прогнозування, передбачено, що найбільш затребуваними на ринку праці в найближчі роки будуть здатність до швидкого засвоєння інформації, готовність зміщувати або навіть змінювати спеціалізацію, навички роботи з сучасними програмними комплексами та Інтернет-серфінгу (що дозволить реалізувати дійсне, а не декларативне навчання протягом усього життя).

Ключові слова: система освіти, управління системою освіти, закон України «Про освіту», концепція, ключові компетенції.

Обґрунтування актуальності теми дослідження.

Освіта з прадавна була, і наразі лишається невід'ємною складовою кожної цивілізованої держави. Україна не безпідставно славиться своїми освітянськими традиціями. Ще з часів Ярослава Мудрого прагнення до вишколу з підростаючого покоління розумних, цілісних, сформованих особистостей, було присутнє серед вітчизняної знаті, а за останні віки освіта поступово поширилася на всі верстви населення. Перші роки незалежності українська освіта зустріла в пострадянському форматі – маючи з одного боку усталену структурну вертикаль, десятки тисяч дошкільних та шкільних, тисячі професійних та сотні вищих навчальних закладів, з іншого ж – обтяжена ідеологічними догматами пропаганди серед дітей та юна-

цтва комуністичних ідей, що знаходило своє відображення в усіх сферах освітнього процесу – починаючи від методології та змістовного наповнення навчальних підручників, і закінчуючи культурно-дозвіллевою діяльністю. Все це вимагало пошуку таких шляхів реформування вітчизняної системи освіти, які дозволили б як зберегти позитивні надбання, так і перевести виховний і навчальний процес у русло формування цієї системою громадян незалежної, суверенної, правової держави.

Новим, ще більш вагомим викликом для вітчизняної освітньої системи постала потреба впровадження трендових для розвинених країн процесів, яка особливо загострилася з утвердженням в Україні євроінтеграційного вектору цивілізаційного розвитку. Необхідність переосмислення існуючих підходів до форму-

вання та функціонування системи освіти вимагає, перш за все, дослідження існуючого стану та прогнозування тенденцій розвитку системи освіти України в сучасних умовах.

Огляд останніх досліджень з окресленої тематики. Проблематика функціонування системи освіти України неодноразово потрапляла до кола уваги ряду вітчизняних вчених у галузях державного управління, права, економіки, політології. Серед іншого, увагу до структури вітчизняної освітньої сфери та особливостей її функціонування у своїх працях приділяли такі науковці як: В. П. Андрущенко, С. К. Андрейчук, В. Д. Бакуменко, М. М. Білинська, І. С. Булах, С. М. Домбровська, В. С. Журавський, С. Ф. Клепко, В. Г. Кремень, А. І. Кузьмінський, І. П. Лопушинський, С. М. Ніколаєнко, В. В. Олійник, І. А. Прокопенко, Н. Г. Протасова, Є. О. Романенко, С. О. Шевченко, Р. Г. Щокін та інші. Водночас, висока динаміка процесів реформування вітчизняної освітньої сфери обумовлює актуальність нових досліджень окресленої тематики.

Метою публікації є огляд сучасного стану системи освіти України.

Основний зміст дослідження

Високі темпи життєдіяльності у сучасному глобалізованому світі вимагають узагальнення та формування складного, глобального мислення. Ще у 1994 році президент Німецького товариства з вивчення складних систем і нелінійної динаміки К. Майнцер стверджував, що в умовах сучасного світу лінійне мислення (яке притаманне більшості сучасних пересічних людей), стає принципово непотрібним і навіть небезпечним. «Наш підхід допускає, що фізична, соціальна та ментальна реальність є нелінійною і складною. Цей істотний результат синергетичної епістемології зумовлює серйозні наслідки для нашої поведінки. Потрібно ще раз підкреслити, що лінійне мислення може бути небезпечним в нелінійній складній реальності... Ми повинні пам'ятати, що в політиці та історії монокаузальність може призвести до догматизму, нетолерантності та фанатизму» [1, с.48]. Отож, підхід до вивчення і пізнання складних систем, якою є сучасний соціум, можливий для людини, що володіє складним мисленням. І це – одна з головних рис інноваційної людини. Людина XXI століття – це людина, яка постійно вчиться, для якої отримання знань стає сутнісною рисою способу життя. Таку людину повинна формувати школа, але створити умови для безперервної освіти мають суспільство і держава. Для цього потрібно ство-

рити сучасну й ефективну систему навчання дорослих. Держава повинна підтримувати просвітницьку діяльність громадських організацій і поширення знань в країні [2, с. 4]. Ми ж, в цілому підтримуючи таку позицію В. Г. Кременя, спробуємо досягнути, чи наближається сучасна система освіти України до бажаних горизонтів.

Без перебільшення можна стверджувати, що система освіти України зазнає динамічних, але переважно – поверхневих змін із перших років незалежності нашої держави. Водночас, якщо в першому десятилітті незалежності України мало місце переважно ситуативне втручання в законодавче регулювання освітньої сфери, то за останні два десятиліття дедалі більше ваги набувають тенденції до адаптації у вітчизняну освітню систем уряду елементів європейських та інших зарубіжних підходів. Зокрема, було ухвалено Закони України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» (1998р.) [3], «Про позашкільну освіту» (2000р.) [4], «Про дошкільну освіту» (2001р.) [5], «Про вищу освіту» (2014р.) [6], «Про освіту» (2017р.) [7], які значною мірою змістили акценти, цінності та мету функціонування системи освіти України.

Відповідно до чинного Закону України «Про освіту», система освіти – це сукупність складників освіти, рівнів і ступенів освіти, кваліфікацій, освітніх програм, стандартів освіти, ліцензійних умов, закладів освіти та інших суб'єктів освітньої діяльності, учасників освітнього процесу, органів управління у сфері освіти, а також нормативно-правових актів, що регулюють відносини між ними [7].

Натомість А. І. Кузьмінський, автор відомого посібника «Педагогіка вищої школи», в рамках інституційного підходу, під системою освіти пропонує розуміти сукупність навчально-виховних і культурно-освітніх закладів, наукових, науково-методичних і методичних установ, науково-виробничих підприємств, державних і місцевих органів управління освітою та самоврядування в галузі освіти, які згідно з Конституцією та іншими законами України здійснюють освіту і виховання громадян [8]. При цьому, у статті 53 Конституції України визначено, що: «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання;

надання державних стипендій та пільг учням і студентам» [9].

Наразі структура існуючої в Україні системи освіти включає в себе дошкільну, повну загальну середню, позашкільну, професійну (професійно-технічну), фахову передвищу, вищу освіту та освіту дорослих. При цьому, метою дошкільної освіти проголошено забезпечення цілісного розвитку дитини, її фізичних, інтелектуальних і творчих здібностей шляхом виховання, навчання, соціалізації та формування необхідних життєвих навичок. Метою повної загальної середньої освіти, є всебічний розвиток, виховання і соціалізація особистості, яка здатна до життя в суспільстві та цивілізованій взаємодії з природою, має прагнення до самовдосконалення і навчання впродовж життя, готова до свідомого життєвого вибору та самореалізації, відповідальності, трудової діяльності та громадянської активності [7]. Метою позашкільної освіти є розвиток здібностей дітей та молоді у сфері освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту, технічної та іншої творчості, здобуття ними первинних професійних знань, вмінь і навичок, необхідних для їх соціалізації, подальшої самореалізації та/або професійної діяльності. Метою професійної (професійно-технічної) освіти проголошено є формування і розвиток професійних компетентностей особи, необхідних для професійної діяльності за певною професією у відповідній галузі, забезпечення її конкурентоздатності на ринку праці та мобільності і перспектив кар'єрного зростання впродовж життя. Фахова передвища освіта спрямована на формування та розвиток освітньої кваліфікації, що підтверджує здатність особи до виконання типових спеціалізованих завдань у певній галузі професійної діяльності, а метою вищої освіти є здобуття особою високого рівня наукових та/або творчих мистецьких, професійних і загальних компетентностей, необхідних для діяльності за певною спеціальністю чи в певній галузі знань. Окрему увагу в Законі присвячено освіті дорослих, що включає післядипломну (перепідготовку, підвищення кваліфікації тощо) та спеціалізовану освіту (освіту мистецького, спортивного, військового чи наукового спрямування) [7].

Варто зазначити, що саме Закон «Про освіту» 2017 року впроваджує таку категорію як компетентності (зокрема – ключові та професійні компетентності). При цьому під компетентністю запропоновано розуміти «динамічну комбінацію знань, умінь, навичок, способів мислення,

поглядів, цінностей, інших особистих якостей, що визначає здатність особи успішно соціалізуватися, провадити професійну та/або подальшу навчальну діяльність формування ключових компетентностей, необхідних кожній сучасній людині для успішної життєдіяльності» [7]. Так, зокрема, до ключових компетентностей, набуття яких має відбуватися в процесі отримання повної загальної середньої освіти, віднесено: вільне володіння державною мовою; здатність спілкуватися рідною (у разі відмінності від державної) та іноземними мовами; математичну компетентність; компетентності у галузі природничих наук, техніки і технологій; інноваційність; екологічну компетентність; інформаційно-комунікаційну компетентність; навчання впродовж життя; громадянські та соціальні компетентності, пов'язані з ідеями демократії, справедливості, рівності, прав людини, добробуту та здорового способу життя, з усвідомленням рівних прав і можливостей; культурну компетентність; підприємливість та фінансову грамотність; інші компетентності, передбачені стандартом освіти [7]. Водночас, з огляду на реалії стану освіти в Україні, зокрема – результати, які демонструють українські школярі та випускники загальноосвітніх навчальних закладів, такий перелік видається фантастичною, а не нормою закону.

Прагнення до ідеалу та, навіть, наявність розуміння цілей, на досягнення яких спрямована діяльність держави і суспільства ще не означає досягнення бажаного результату. Ми схильні погодитися з Р. Г. Щокіним, який зазначає, що «існуючий на сьогодні стан системи освіти, на жаль, має ряд недоліків: нерівні можливості громадян отримати освіту в співвідношенні село – місто; низький відсоток охоплення дітей дошкільною освітою; скорочення мережі позашкільних та загальноосвітніх навчальних закладів; зниження престижності професії «вчитель» серед молоді; фінансова криза в професійно-технічній освіті; необґрунтована кількість вищих навчальних закладів та ін.» [10, с. 43]. Варто лише додати, що окреслений перелік є далеко не повним. Наявність значної кількості проблем вітчизняної системи освіти потребує першочергової уваги не лише з боку дослідників, але і від законотворців.

Позитивним кроком у цьому контексті можна вважати розробку та прийняття Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. Зазначеним стратегічним документом ще у 2013 році було визначено актуальні

проблеми, які потребують нагального вирішення, а саме: недостатня відповідність освітніх послуг вимогам суспільства, запитам особистості, потребам ринку праці; обмеженість доступу до якісної освіти окремих категорій населення (діти, які проживають у сільській місцевості, діти з особливими освітніми потребами, обдарована учнівська молодь, діти мігрантів); відсутність цілісної системи виховання, фізичного, морального та духовного розвитку і соціалізації дітей та молоді; недостатня орієнтованість структури і змісту професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти на потреби ринку праці та сучасні економічні виклики; невідпрацьованість ефективної системи працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, їх професійного супроводження; недостатній розвиток мережі дошкільних навчальних закладів; недосконалість системи національного моніторингу та оцінювання якості освіти; повільне здійснення гуманізації, екологізації та інформатизації системи освіти, впровадження у навчально-виховний процес інноваційних та інформаційно-комунікаційних технологій; наявність у системі освіти фактів неефективного використання фінансових і матеріальних ресурсів, нецільового використання приміщень навчальних закладів; відсутність системи мотивації і стимулювання інноваційної діяльності в системі освіти, нівелювання ризиків у зазначеній діяльності; недостатній розвиток громадського самоврядування навчальних закладів, недосконалість механізмів залучення до управління освітою та її оновлення інституцій громадянського суспільства, громадськості [11]. Сильною стороною цього документу є те, що він визначає основні напрями та шляхи реалізації ідей та положень стратегії. Слабкою ж стороною можна вважати відсутність послідовності у впровадженні навіть таких програмних документів, адже вже невдовзі було створено альтернативу – Концепцію розвитку освіти України на період 2015-2025 роки [12], проект якої винесено на громадське обговорення.

Концепція розвитку освіти України на період 2015-2025 роки окреслює п'ять основних напрямів розвитку освітньої галузі, реформування яких здійснюватиметься впродовж наступних років. При цьому автори концепції наголошують, що впродовж усього періоду існування незалежної України в освітньому секторі країни накопичувалися численні проблеми системного характеру, основними з яких є занепад матеріально-технічної бази, старіння педагогічних кадрів, низька

заробітна плата, зниження соціального статусу працівників освіти. Ключовою ж ідеєю авторів є необхідність системної реформи освіти, яка має бути предметом суспільного консенсусу, розуміння того, що освіта – це один з основних важелів цивілізаційного поступу та економічного розвитку [13]. Таке формулювання видається нам дещо розмитим, оскільки не зовсім зрозумілим лишається формат зазначеного «суспільного консенсусу». Схоже, мова аж ніяк не йде про створення єдиного закону про реформу освіти, який буде виноситись на Всеукраїнський референдум. Радше ми матимемо справу з прийняттям ряду нових законів та внесенням поправок до існуючих законів, що врегульовують функціонування складових системи освіти (дошкільної, позашкільної, середньої, професійної та вищої) а увесь «суспільний консенсус» зводитиметься до участі в обговоренні таких законопроектів представників громадських організацій.

При цьому, вже у преамбулі проекту, під назвою «Проблеми, досвід і перспективи», наводиться вражаюча статистична інформація, відповідно до якої, кількість дошкільних освітніх закладів в Україні за 1991–2013 роки скоротилася з 24,5 тис. до 16,7 тис (тобто – на 32%). Відсоток охоплення дітей цієї формою освіти знижувався протягом усіх років незалежності і лише у 2012-му досяг рівня 1991 року (57 %), а у 2013-му, за попередніми даними, сягнув 62 %. Кількість загальноосвітніх навчальних закладів за той самий період скоротилася з 21,8 тис. до 19,3 тис., кількість учнів у них – з 7,132 млн. до 4,204 млн (тобто – на 41%). Водночас, кількість учителів за цей період зменшилася – з 537 тис. до 508 тис [13]. Безумовно, наведена статистика значною мірою обумовлена демографічною кризою, і демонструє лише частину наслідків деструктивних процесів, які відбувалися протягом 22 років, окреслених дослідженням. Характерно, що відповідно до наведених даних, подібні тенденції спостерігалися і у сфері професійно-технічної освіти: з 1991-го до 2013 року кількість закладів скоротилася з 1251 до 968, а кількість учнів – з 648,4 тис. до 391,2 тис (тобто – на 39,5%). При цьому за означений період часу відбулося бурхливе кількісне зростання в галузі вищої освіти: кількість вишів III–IV рівнів акредитації зросла від 149 до 325, а кількість студентів, які здобувають вищу освіту у ВНЗ I–IV рівнів акредитації, – з 1,6154 млн. до 2,0527 млн. [13]. І як би нам не хотілося обґрунтувати такі дані стрімким переходом української економіки від

індустріальної до постіндустріальної епохи, що засвідчено зростанням попиту саме на фахівців з вищою освітою, скоріш за все мають місце наслідки деіндустріалізаційних процесів, що лише частково компенсуються зростанням сектору ІТ-технологій.

Обґрунтовуючи необхідність проведення змін в освітній галузі автори проекту Концепції розвитку освіти України на період 2015-2025 роки також прогнозують, що «у 2020 році найбільш затребуваними на ринку праці будуть вміння навчатися впродовж життя, критично мислити, ставити цілі та досягати їх, працювати в команді, спілкуватися в багатокультурному середовищі» [13]. Такий прогноз видається нам доволі сумнівним. Якщо актуальність вміння навчатися впродовж життя, критично мислити, ставити цілі та досягати їх, не викликають сумнівів, то акцент на «роботу в команді» в цілому суперечить пропагованому на всіх рівнях переходу від колективізму до індивідуалізму. Надмірна ж увага до мультикультуралізму радше актуальна для реформаційних процесів в ЄС та США, де наразі однією з проблем дійсно є конфлікт інтересів представників різних етнічних та культурних спільнот, для України в цілому не характерний. Тому ми прогнозуємо, що більш затребуваними на ринку праці в найближчі роки будуть здатність до швидкого засвоєння інформації, готовність зміщувати або навіть змінювати спеціалізацію, навички роботи з сучасними програмними комплексами та Інтернет-серфінгу (без яких «навчання протягом усього життя» залишається лише гарним гаслом).

Висновки і рекомендації.

Незважаючи на тривалий процес реформування, сформована на сьогодні в Україні система освіти незначною мірою відрізняється від тієї, що мала місце на світанку незалежності. Відповідно до чинного законодавства, система освіти являє собою сукупність складників освіти, рівнів і ступенів освіти, кваліфікацій, освітніх програм, стандартів освіти, ліцензійних умов, закладів освіти та інших суб'єктів освітньої діяльності, учасників освітнього процесу, органів управління у сфері освіти, а також нормативно-правових актів, що регулюють відносини між ними. Натомість на інституційному рівні, до системи освіти можна віднести дошкільну, повну загальну середню, позашкільну, професійну (професійно-технічну), фахову передвищу, вищу освіту та освіту дорослих.

Однією з ключових новел Закону України «Про освіту» (2017 року) можна вважати

впровадження у якості визначного параметру результатів освітнього процесу категорії «компетентність». Водночас, запропонований законодавцем зміст «ключових компетентностей», набуття яких має відбуватися в процесі отримання повної загальної середньої освіти, залишає чимало питань, які ще очікують на своїх дослідників.

Список використаної літератури:

1. Mainzer K, Thinking in Complexity: The Complex Dynamics of Matter, Ming and Mankind / K. Mainzer. Berlin: Springer-Verlag, 1994.
2. Кремень В. Г. Інноваційна людина і сучасна освіта. Вісник Чернігівського національного педагогічного університету. Педагогічні науки. 2013. Вип. 110. С. 3-5.
3. Про професійну (професійно-технічну) освіту: Закон України від 10 лютого 1998 р. № 103/98-ВР [Електронний ресурс] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/98-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Про дошкільну освіту: Закон України від 11 липня 2001 р. № 2628-III [Електронний ресурс] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2628-14#Text>
5. Про позашкільну освіту: Закон України від 22 червня 2000р. № 1841-III [Електронний ресурс] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1841-14#Text>
6. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>
7. Про освіту: Закон України від 05 вересня 2017р. № 2145-VIII [Електронний ресурс] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
8. Кузьмінський А. І. Педагогіка вищої школи. Навчальний посібник. К.: Знання, 2005. 486 с.
9. Конституція України від 28.06.1996р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
10. Щокін Р.Г. Правове регулювання галузі освіти в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Наше право. 2017. № 1. С. 43-47.
11. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року від 25.06.2013 р. [Електронний ресурс] URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>
12. Відбулося перше публічне обговорення проекту «Концепція розвитку освіти України на період 2015-2025 років» 07 листопада 2014 року. Урядовий портал. [Електронний ресурс] URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/247733378>
13. Проект Концепції розвитку освіти до 2025 року [Електронний ресурс] URL: <http://osvita.ua/news/43501/>

Шаповал О. В. Система образования в Украине на современном этапе реформирования

Статья посвящена особенностям системы образования Украины, которая пребывает в процессе реформирования. Обретение Украиной независимости и переход ее социально-экономических отношений от планово-административного к рыночному формату, в сочетании с процессами тотальной информатизации, требует от системы образования подготовки, воспитания гражданина, готового к конкурентной борьбе в условиях глобализирующегося рынка товаров и услуг.

За последние два десятилетия в Украине был принят ряд законов, ориентированных на нормирование деятельности системы образования с учетом новейших вызовов к ней. В публикации подробно проанализированы особенности составляющих системы образования Украины с учетом положений Закона Украины «Об образовании» 2017 года. В частности, осуществлен краткий обзор особенностей и цели осуществления дошкольного, полного общего среднего, внешкольного, профессионального (профессионально-технического), профессионального предвысшего, высшего образования и образования взрослых.

Среди прочего, рассмотрены особенности определенных в законе ключевых компетенций, приобретение которых должно происходить в процессе получения полного общего среднего образования, а также определяющие недостатки существующей сегодня системы образования, в частности – наличие неравенства относительно возможностей получения качественного образования между городом и деревней, недостаточную обеспеченность граждан заведениями дошкольного образования и чрезмерной – вузами.

Особое внимание автор уделяет концепциям развития образования Украины, ориентированным на десятилетнюю перспективу, которые приобретают особую остроту, учитывая масштабы демографического кризиса и перехода экономики Украины к постиндустриальной фазы развития. В рамках осторожного прогнозирования, предусмотрено, что наиболее востребованными на рынке труда в ближайшие годы будут способность к быстрому усвоению информации, готовность смещать или даже менять специализацию, навыки работы с современными программными комплексами и Интернет-серфинга (что позволит реализовать действительное, а не декларативное обучение в течение всей жизни).

Ключевые слова: система образования, управления системой образования, Закон Украины «Об образовании», концепция, ключевые компетенции.

Shapoval O. V. The system of education in Ukraine at the modern stage of reformation

The article is devoted to the features of the educational system of Ukraine, which is in the process of reforming. Ukraine's independence and the transition of its socio-economic relations from a planned and administrative to a market format, combined with processes of total informatization, require the education system to train and educate a citizen who is ready to compete in the globalizing market of goods and services.

Over the past two decades, Ukraine has adopted a number of laws aimed at rationing the activities of the education system, taking into account the latest challenges to it. In the publication analyzes in detail the features of the components of the education system of Ukraine, taking into account the provisions of the Law of Ukraine "About Education" in 2017. In particular, a brief overview of the features and goals of preschool, full general secondary, extracurricular, vocational (vocational), higher education, higher education and adult education was carried out.

Among other things, was considers the features of the key competencies defined in the law, the acquisition of which should take place in the process of obtaining a complete general secondary education, as well as the defining shortcomings of the current education system, in particular, the presence of inequality in the possibilities of obtaining quality education between a city and a village, and was insufficient provision of citizens institutions of preschool education and excessive - universities.

The author pays special attention to the ten-year-long education development concepts of Ukraine, which are becoming especially acute given the scale of the demographic crisis and the transition of the Ukrainian economy to the post-industrial phase of development. As part of careful forecasting, it is envisaged that in the coming years, the most popular on the labor market will be the ability to quickly assimilate information, the willingness to shift or even change specialization, the skills to work with modern software systems and Internet surfing (which will allow real, not declarative training throughout life).

Key words: education system, education system management, law of Ukraine "About education", concept, key competencies.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 343.9

О. О. Прасов

кандидат юридичних наук, доцент,
суддя

Запорізького окружного адміністративного суду

ОСОБИСТІ НЕМАЙНОВІ ПРАВА ОСІБ, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Статтю присвячено аналізу актуальних питань стосовно проблем законодавчого регулювання особистих немайнових прав осіб, засуджених до позбавлення волі.

Розглянуто питання щодо особистих немайнових прав, які забезпечують природне існування фізичної особи. Наголошується на тому, що головним фундаментальним правом людини є право на життя. Кожна людина має право на: вільний розвиток своєї особистості; повагу до її гідності; свободу та особисту недоторканність; недоторканність житла; таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; особисте і сімейне життя, без стороннього втручання; свободу пересування та вільний вибір місця проживання; свободу думки, слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань; свободу світогляду і віросповідання; працю; житло; освіту; достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї; охорону здоров'я, медичну допомогу, медичне страхування; безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди; соціальний захист.

Розглянуто загальнотеоретичні засади, проблеми вітчизняного законодавства та практичні проблеми щодо забезпечення особистих немайнових прав осіб, засуджених до позбавлення волі.

Зроблено висновок про необхідність реформування кримінально-виконавчого законодавства України, зокрема закріпити у КВК України: 1. Право осіб, засуджених до позбавлення волі, на їх особисту безпеку. 2. Права засуджених до позбавлення волі під час їх перебування у слідчому ізоляторі. На законодавчому рівні закріпити: 1. Право на телефонні розмови засуджених, які: підлягають відправленню до установ виконання покарань після набрання вироком законної сили; залишені для роботи з господарського обслуговування чи благоустрою в складі ремонтно-будівельної бригади; тимчасово залишені в слідчому ізоляторі або переведені до нього у зв'язку з провадженням слідчих дій у справах про злочини, скоєні іншими особами, або у зв'язку з розглядом справ у судах. 2. Правовий статус такої категорії засуджених до позбавлення волі як транзитно-пересильні особи.

Ключові слова: засуджений, позбавлення волі, особисті немайнові права, виконання покарання, відбування покарання, правовий статус, обмеження прав.

Вступ

Кожна людина від народження наділена певним комплексом невід'ємних прав та свобод, які є результатом її людської природи. У цих правах втілюються цінності людської свободи, рівності, гідності, моралі. Весь можливий спектр прав і свобод особи, їх різноманітні види закрі-

плені в Конституції України, відповідно до якої усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах. Права і свободи людини невідчужувані, непорушні та не є вичерпними (ст. ст. 21, 22 Конституції України). Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24 Конституції України) [1].

Фундаментальним правом людини є її право на життя. Будь-яка фізична особа має право захищати життя від протиправних посягань будь-яким засобом, не забороненим законом. Кожна людина має право на: вільний розвиток своєї особистості; повагу до її гідності; свободу та особисту недоторканність; недоторканність житла; таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; особисте і сімейне життя, без стороннього втручання; свободу пересування та вільний вибір місця проживання; свободу думки, слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань; свободу світогляду і віросповідання; працю; житло; освіту; достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї; охорону здоров'я, медичну допомогу, медичне страхування; безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Громадяни мають право на соціальний захист [1].

Крім того, у ст. 270 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) також наголошується на особистих немайнових правах будь-якої фізичної особи: праві на життя; праві на охорону здоров'я; праві на безпечне для життя і здоров'я довкілля; праві на свободу та особисту недоторканність особи; праві на недоторканність особистого і сімейного життя; праві на повагу до гідності та честі; праві на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; праві на недоторканність житла; праві на вільний вибір місця проживання та на свободу пересування; праві на свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості [2]. Все це – основні права людини, і наведений перелік не є вичерпним.

Особисті немайнові права людини спрямовані не тільки на її фізичну недоторканність, але й на недоторканність внутрішнього світу та інтересів особи. Це вид суб'єктивних прав, що належать до категорії нематеріальних благ. Гарантії, забезпечення, охорона прав і свобод людини та громадянина – одне із основних завдань держави.

Дослідженням, пов'язаним з немайновими правами особи, присвятили свої праці М. М. Агарков, Н. О. Давидова, О. В. Кохановська, Л. О. Красавчикова, М. М. Малєїна, М. Л. Нохрина, С. О. Сліпченко, Р. О. Стефанчук, В. С. Толстой та ін. Деякі специфічні аспекти немайнових прав досліджували Т. П. Карнаух, Н. В. Козлова, Ж. В. Нор, Л. В. Федюк. Проблеми, пов'язані з немайновими правами

осіб, засуджених до позбавлення волі, намагалися розв'язати, зробивши великий внесок у юридичну науку, такі науковці як О. М. Бандурка, Ю. В. Баулін, В. А. Бадира, М. Я. Гуцуляк, О. М. Джужа, Т. А. Денисова, О. Г. Колб, А. С. Нікіфоров, В. О. Меркулова, В. В. Лень, О. М. Литвинов, М. І. Мельник, В. Ф. Примаченко, П. Г. Пономарьов, В. М. Трубников та ін. І хоча не можна недооцінювати значення наукових наробок цих поважних вчених, слід зазначити, що потреба у подальшій розробці теоретичних питань і практичних рекомендацій щодо законодавчого регулювання та захисту немайнових прав осіб, позбавлених волі залишається нагальною, особливо у зв'язку з активним реформуванням національного законодавства у галузі прав людини.

Мета статті

Виявити проблеми вітчизняного законодавства та практичні проблеми щодо забезпечення особистих немайнових прав осіб, засуджених до позбавлення волі.

Результати

Відповідно до ст. 269 ЦК України особисті немайнові права: 1) належать кожній фізичній особі від народження або за законом (не всі такі права виникають від народження, а можуть бути набутими при певних обставинах чи умовах); 2) не мають економічного змісту (стосовно особистих немайнових прав неможливо визначити їх вартість у грошовому еквіваленті); 3) тісно пов'язані з фізичною особою (фізична особа не може відмовитися від особистих немайнових прав, а також не може бути позбавлена цих прав); 4) такими правами фізична особа володіє довічно (немайнові права належать фізичній особі з моменту народження, чи іншого моменту, прямо передбаченого законом, до моменту її смерті) [2].

Характеризуючи особисті немайнові права особи науковець П. М. Рабінович зауважує: „це є певні можливості людини, необхідні для її існування та розвитку у конкретно-історичних умовах, що об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку людства і мають бути загальними та рівними для всіх людей” [3, с. 27].

Особисті немайнові права людини закріплені на конституційному рівні. Основу таких прав складають особисті немайнові відносини, тобто – не пов'язані з майновими. Тут слід погодитись з твердженням про те, що особисті немайнові права не можуть сприйматися та досліджуватися окремо від інших прав особи,

оскільки вони є складником єдиної системи прав, якими володіє особа [3, с. 25].

Певною специфікою характеризуються немайнові права осіб, засуджених до позбавлення волі. З одного боку засуджена особа, відбуваючи той чи інший вид покарання, залишається громадянином України. З іншого, крім загальних прав, свобод, законних інтересів, а також обов'язків, такі особи є наділеними, рішенням суду або законом, спеціальними правами, свободами, законними інтересами, обов'язками або обмежені в них. Тобто, як і будь-якому громадянину особам, засудженим до позбавлення волі, належать такі невід'ємні права як право на життя, повагу до гідності, гуманне ставлення до себе, свободу думки та слова, вільне вираження своїх поглядів, переконань, свободу світогляду та віросповідання тощо. Як і кожна особа засуджені зобов'язані не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. ст. 66, 68 Конституції України). Це все загальні права, свободи, законні інтереси, обов'язки (конституційні та громадянські), які регулюються Конституцією України, цивільним, адміністративним, трудовим та іншим законодавством.

Спеціальні права, свободи, законні інтереси та обов'язки засудженої особи визначаються самим фактом її засудження та видом покарання, призначеним судом. Права і законні інтереси таких осіб можуть бути обмежені лише законом, а не, наприклад, адміністрацією установи виконання покарання. Так, відповідно до ст. 7 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України) держава має поважати і охороняти права, свободи і законні інтереси засуджених, забезпечувати необхідні умови для їх виправлення і ресоціалізації, соціальну і правову захищеність та їх особисту безпеку. Засуджені користуються всіма правами людини та громадянина, передбаченими Конституцією України, за винятком обмежень, визначених КВК та законами України і встановлених вироком суду. Дискримінація засуджених за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками забороняється [4].

Основні права засуджених осіб регламентуються ст. 8 КВК України. Засуджені мають

право на: отримання інформації про свої права і обов'язки, порядок та умови виконання та відбування призначеного судом покарання; гуманне ставлення до них та на повагу їх людської гідності; охорону здоров'я в обсязі, встановленому Основами законодавства України про охорону здоров'я, за винятком обмежень, передбачених законом; соціальне забезпечення; оплачувану працю, організовану відповідно до вимог законодавства про працю; здійснення свободи сповідувати будь-яку релігію або виражати переконання, пов'язані із ставленням до релігії, у тому числі на вільний вибір і допуск священнослужителя для відправлення релігійних таїнств і обрядів, за винятком обмежень, передбачених КВК України; належне матеріально-побутове забезпечення у порядку, встановленому КВК України та нормативно-правовими актами Міністерства юстиції України; отримання копій документів з їхніх особових справ та інших, пов'язаних з реалізацією їхніх прав, документів у порядку, встановленому Міністерством юстиції України; правову допомогу; побачення у порядку, встановленому КВК України. Засуджені особи можуть звертатися відповідно до законодавства з пропозиціями, заявами і скаргами до адміністрації органів і установ виконання покарань, їх вищестоящих органів, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Європейського суду з прав людини, а також інших відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, до уповноважених осіб таких міжнародних організацій, суду, органів прокуратури, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань; давати пояснення і вести листування; звертатися з пропозиціями, заявами і скаргами рідною мовою; отримувати у встановленому законом порядку передачі (окрім речей, що засудженим заборонено мати при собі законом, зокрема зброї, наркотичних або психотропних речовин, прекурсорів) [4]. Крім того, засуджені особи мають право: на особисту безпеку; розпоряджатися грошовими коштами, придбавати, володіти і розпоряджатися предметами, речами, виробами, за винятком тих, використання яких заборонено; здійснювати листування у порядку, встановленому пунктом 1 розділу XIII Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань (від 28.08.2018 № 2823/5); вести телефонні розмови у порядку, встановленому розділом XIV цих Правил; одержувати і відправ-

ляти посилки, бандеролі, грошові перекази, одержувати передачі у порядку, встановленому пунктами 1-3 розділу XII, пунктом 2 розділу XIII вказаних Правил; зустрічатися з родичами та іншими особами з урахуванням обмежень, передбачених для різних категорій засуджених; брати участь у роботі самодіяльних організацій та гуртків соціально корисної спрямованості (крім осіб, засуджених до арешту), займатися фізичною культурою і спортом, користуватися бібліотекою, настільними іграми; носити спортивний одяг та взуття під час проведення спортивних заходів та у вільний час відповідно до розпорядку дня (до засуджених, які тримаються у виправних центрах, виправних колоніях мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання та дільницях соціальної реабілітації, це обмеження не застосовується); придбавати, користуватися і зберігати предмети першої потреби, періодичні видання, літературу, продукти харчування; розпоряджатися вільним часом, який відведений розпорядком дня, не порушуючи при цьому правил поведінки; одержувати освіту відповідно до законодавства про освіту. Засуджені не повинні підлягати жорстокому, нелюдському або такому, що принижує їх гідність, поводженню (розділ 2 Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань від 28.08.2018 № 2823/5) [5]. Тож особисті немайнові права осіб, засуджених до позбавлення волі, зазнають певних обмежень.

Перш за все слід зазначити, що у ст. 4 КВК України наголошується – підставою виконання і відбування покарання є вирок суду, який набрав законної сили, інші рішення суду, а також закон України про амністію та акт помилювання [4]. Отже, початок обмеження особистих немайнових прав осіб, засуджених до позбавлення волі, відбувається з моменту набрання законної сили вироком суду. При цьому правовий статус таких осіб, враховуючи нормативне врегулювання цього питання, можна поділити на правовий статус, яким вони володіють до прибуття у місце відбування покарання, та правовий статус, яким вони володіють після прибуття до такого місця. Ці особи, до моменту ув'язнення, наділені певним колом особистих немайнових прав, які, хоча і зберігаються у засудженого, оскільки він, після набрання законної сили вироком суду не перестає бути громадянином України, певним чином обмежуються.

Відповідно до ст. 87 КВК України особи, засуджені до позбавлення волі, направляються для

відбування покарання не пізніше десятиденного строку з дня набрання вироком законної сили або з дня надходження із суду розпорядження про виконання вироку, який набрав законної сили. Протягом цього строку засуджений має право на короткострокове побачення з близькими родичами [4]. Протягом десяти днів, зазначених у даній статті КВК України, адміністрація місця попереднього ув'язнення, звідки направляється засуджений для відбування покарання, здійснює підготовку відповідних документів, які є необхідними для відправки засудженого та забезпечення належних умов його слідування до місця відбування покарання. Однак, хоча в законі це прямо не передбачено, дотримання десятиденного строку можливо не завжди. З об'єктивних причин, таких як, наприклад, несвоєчасне надходження документів стосовно попередніх судимостей особи, що не дає змогу визначити йому вид установи виконання покарань, чи необхідність додаткового з'ясування в суді тих чи інших обставин тощо, засуджений може бути направлений до місця відбування покарання „з запізненням” [6, с. 277]. Як відзначають А. Х. Степанюк, І. С. Яковець, у випадках, коли відправлення засудженого до місця відбування покарання здійснити протягом встановленого в законі десятиденного строку є неможливим, дане право може бути реалізоване протягом всього терміну тримання такого засудженого у слідчому ізоляторі [6, с. 277].

До прибуття у місце відбування покарання в КВК України не передбачається наявність у засуджених інших спеціальних прав, які відносяться до особистих немайнових, окрім права на короткострокове побачення з близькими родичами. На нашу думку, право на короткострокове побачення з близькими родичами засуджений може реалізувати лише один раз, незалежно від кількості днів затримки перебування у місці попереднього ув'язнення, що повністю буде відповідати приписам ст. 87 КВК України. Також, відповідно до ст. 13 Закону України „Про попереднє ув'язнення” від 30.06.1993 № 3352-XII особи, взяті під варту, можуть листуватися з родичами, іншими громадянами, підприємствами, установами, організаціями з письмового дозволу особи або органу, які здійснюють кримінальне провадження. Після набрання вироком законної сили листування здійснюється відповідно до закону [7].

З моменту набрання вироком законної сили засуджені особи наділені іншими спеціальними

правами. Так, наприклад, відповідно до п. 2 другого розділу зазначених вище Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань особи, засуджені до позбавлення волі можуть звертатися до адміністрації установи виконання покарань з проханням внести подання щодо умовно-дострокового звільнення від відбування покарання чи щодо заміни невідбутої частини покарання більш м'яким; на щоденну прогулянку під час відбування покарання в камерах. У п. 1 розділу 11 цих Правил зазначається, що засудженим дозволяється придбавати за безготівковим розрахунком продукти харчування і предмети першої потреби без обмеження їх обсягу. Засуджені особи можуть одержувати посилки (передачі) і бандеролі у порядку встановленому законом, зокрема для приймання передач обладнуються спеціальні кімнати, вхід у які вільний для громадян. У цих кімнатах установлюються столи з письмовим приладдям і контрольними вагами, стільцями або лавками, скриньки для заяв і скарг. На видних місцях вивішуються витяги з нормативно-правових актів, що визначають порядок надання побачень, прийняття передач і встановлюють відповідальність громадян за його порушення, а також графік приймання громадян керівництвом установи виконання покарань та інформація щодо можливості придбання особами, які прибули на побачення, продуктів харчування і предметів першої потреби в крамниці установи за власні кошти через касу установи (п. 1 розділу 12 Правил). Засудженим за нормами, встановленими статтями 51, 59, 110, 151 Кримінально-виконавчого кодексу України, надаються короткострокові та тривалі побачення (п. 1 розділу 14 Правил) [5]. Тож спеціальні права, свободи, законні інтереси та обов'язки засуджених не є не тільки обмеженими, але й наділеними певною специфікою.

У місцях позбавлення волі засуджені особи не тільки мають право працювати та залучаються до суспільно корисної праці, але також виконують роботи з господарського обслуговування (розділ 17 Правил) [5].

У ч. 1 ст. 89 КВК України зазначено, що осіб, вперше засуджених до позбавлення волі за злочини невеликої або середньої тяжкості чи тяжкі злочини, може бути за їхньою згодою залишено у слідчому ізоляторі чи направлено у виправну колонію максимального рівня безпеки для роботи з господарського обслуговування [4].

Згідно з ч. 2 ст. 89 КВК України залишення засуджених для виконання роботи з господар-

ського обслуговування проводиться наказом начальника слідчого ізолятора, а направлення їх у виправну колонію максимального рівня безпеки – центральним органом виконавчої влади з питань виконання покарань за наявності письмової згоди засуджених. Слід зауважити, що саме з моменту видання наказу начальником слідчого ізолятора засуджений вважається таким, який зарахований до господарської обслуги. Оскільки у ст. 87 КВК України встановлено загальний строк направлення засудженої особи до місця відбування покарання – 10 діб, це положення поширюється і на засуджених, відносно яких вирішується питання про зарахування їх до господарської обслуги. Тобто, остаточне його вирішення (видання наказу про зарахування) повинно відбуватися також не пізніше 10-денного строку з дня набрання вироком законної сили або з дня надходження з суду розпорядження про його виконання [8, с. 283].

Відповідно до ч. 3 ст. 89 КВК України засуджені, які залишені в слідчому ізоляторі чи направлені у виправну колонію максимального рівня безпеки для роботи з господарського обслуговування, тримаються ізолювано від інших осіб на умовах, передбачених цим Кодексом для виправних колоній мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання і виправних колоній середнього рівня безпеки [4]. При цьому практично неможливо забезпечити абсолютно однакові умови тримання таких засуджених в слідчому ізоляторі чи колонії максимального рівня безпеки та колоніях мінімального та середнього рівня безпеки через обмеженість території, характеру вказаних установ, їх господарського забезпечення тощо.

Зарахування засудженого до господарської обслуги, зокрема у виправних колоніях максимального рівня безпеки, не передбачає необхідності тримати таку особу в даній установі до звільнення. Вона може (наприклад, при скороченні обсягу робіт, зміні поведінки тощо) бути відправлена адміністрацією в колонію для подальшого відбування покарання. Відправлення до колонії може мати місце і тоді, коли засуджений, що раніше дав згоду працювати в слідчому ізоляторі чи колонії максимального рівня безпеки, побажає відбувати покарання у виправній установі визначеній Регіональною комісією рівня [9, с. 372].

У порядку, встановленому Кримінально-процесуальним кодексом України, засуджений при необхідності провадження слідчих дій у справі

про злочин, вчинений іншою особою або цією ж особою, за який вона не була засуджена, чи у зв'язку з розглядом справи в суді може бути тимчасово залишений в слідчому ізоляторі або переведений з арештного дому, виправного центру, дисциплінарного батальйону або колонії до слідчого ізолятора (ст. 90 КВК України).

Відповідно до ст. 6 Закону України „Про попереднє ув'язнення” [7] особи, які перебувають у місцях попереднього ув'язнення (зокрема у слідчому ізоляторі), мають обов'язки і права, встановлені законодавством для громадян України, з обмеженнями, передбаченими цим Законом та іншими нормативно-правовими актами. Так, особи, взяті під варту, мають право: на захист своїх прав та інтересів особисто або за допомогою захисника з моменту затримання або взяття під варту, а також на повідомлення під час взяття під варту підстав та мотивів взяття під варту, оскаржувати їх у суді, отримати в друкованому вигляді роз'яснення положень статей 28, 29, 55, 56, 59, 62 та 63 Конституції України, ст. 8 Закону України „Про попереднє ув'язнення” та інших прав затриманих або взятих під варту, встановлених законом, у тому числі права здійснювати захист своїх прав та інтересів особисто або за допомогою захисника з моменту затримання або арешту (взяття під варту) особи, права відмовитися від надання будь-яких пояснень або свідчень до прибуття захисника; знайомитися з правилами тримання під вартою; на щоденну прогулянку тривалістю одна година (вагітним жінкам і жінкам, які мають при собі дітей, неповнолітнім, а також хворим з дозволу лікаря та за їх згодою тривалість щоденної прогулянки встановлюється до двох годин); одержувати передачі або посилки та грошові перекази і передачі; купувати протягом місяця за безготівковим розрахунком продукти харчування і предмети першої необхідності на суму до одного мінімального розміру заробітної плати та без обмежень письмове приладдя, газети, книги через торговельну мережу на замовлення; користуватися власним одягом і взуттям, мати при собі документи і записи, що стосуються кримінального провадження; користуватися телевізорами, одержаними від родичів або інших осіб, настільними іграми, газетами і книгами з бібліотеки місця попереднього ув'язнення та придбаними через торговельну мережу; на душпастирську опіку, що здійснюється священнослужителями (капеланами); відправляти в індивідуальному порядку релігійні обряди і користуватися релі-

гійною літературою та властивими їх віруванню предметами релігійного культу, виготовленими з малоцінних матеріалів, якщо при цьому не порушується встановлений у місцях попереднього ув'язнення порядок, а також не обмежуються права інших осіб; на восьмигодинний сон в нічний час, під час якого не допускається залучення до участі в процесуальних та інших діях, за винятком невідкладних випадків; звертатись із скаргами, заявами та листами до Європейського суду з прав людини, а також інших відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, до уповноважених осіб таких міжнародних організацій, державних органів і службових осіб у порядку, встановленому статтею 13 Закону України „Про попереднє ув'язнення”; взяті під варту жінки вправі мати при собі дітей віком до трьох років; взяті під варту молоді громадяни (віком від 14 до 35 років) мають право на отримання психолого-педагогічної допомоги від спеціалістів центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді [7].

Як вбачається з вище викладеного, права осіб, засуджених до позбавлення волі, під час їх перебування у слідчому ізоляторі, за виключенням права на короткострокове побачення з близькими родичами, визначені у підзаконних актах. При цьому, ч. 4 ст. 7 КВК України передбачено, що правовий статус засуджених визначається законами України, а також цим Кодексом, виходячи із порядку і умов виконання та відбування конкретного виду покарання. На наш погляд у КВК України, а не у підзаконному акті, повинні бути закріплені права засуджених до позбавлення волі під час їх перебування у слідчому ізоляторі. Звідси, КВК України потребує доповнення нормами, які б визначали права таких засуджених, хоча б такими самими як у Законі України „Про попереднє ув'язнення”. Крім того, має бути нормативно закріплено право на телефонні розмови засуджених, які: підлягають відправленню до установ виконання покарань після набрання вищою владою законної сили; залишені для роботи з господарсько-го обслуговування чи благоустрою в складі ремонтно-будівельної бригади; тимчасово залишені в слідчому ізоляторі або переведені до нього у зв'язку з провадженням слідчих дій у справах про злочини, скоєні іншими особами, або у зв'язку з розглядом справ у судах.

У ч. 1 ст. 88 КВК України зазначено, що засуджені направляються до місця відбування покарання і переміщуються в разі необхідності з одно-

го місця відбування покарання в інше під вартою. Згідно з ч. 2 цієї ж статті переміщення засуджених під вартою здійснюється з дотриманням правил тримання: чоловіки окремо від жінок; неповнолітні – від дорослих; підслідні, які притягуються до кримінальної відповідальності по одній справі, – окремо між собою; засуджені до довічного позбавлення волі – окремо від інших категорій. Хворі на активну форму туберкульозу легенів, психічно хворі – окремо між собою і окремо від здорових, у разі потреби за висновком лікаря – в супроводі медичного працівника. Частина 3 даної статті наголошує на тому, що при переміщенні засуджених під вартою їм забезпечуються необхідні побутові і санітарно-гігієнічні умови [4]. Однак, вказані вимоги закону щодо умов переміщення засуджених під вартою не завжди дотримуються на практиці. Так уповноваженим з прав людини за участю представників засобів масової інформації 20 липня 2004 року на комендантсько-диспетчерському пункті в/ч 3001 Головного управління внутрішніх військ МВС України було проведено моніторинг щодо дотримання конституційних прав засуджених та заарештованих, які направлялися етапом із Київського слідчого ізолятора № 13 в кримінально-виконавчі установи Державного департаменту України з питань виконання покарань, за плановим маршрутом Київ – Житомир. Було виявлено не тільки порушення принципів та правил переміщення, встановлених законом, але й наявність жаклих нелюдських умови для засуджених та заарештованих під час їх етапування. У металевому спецвагоні, в якому розмістилося 43 в'язні, була дуже спекотна температура. Спеціальні вагони типу «СТ» для конвоювання ув'язнених не забезпечені системою вентиляції, внаслідок чого влітку температура в них піднімається до 60 градусів через нагрівання металевого даху, а взимку знижується відповідно до температури навколишнього середовища. Такі спецвагони морально і фізично застаріли. Вони, найчастіше без будь-якого ремонту, експлуатуються від 20 до 40 років. Більшість з наявних вагонів підлягає списанню, оскільки не відповідають ніяким нормативам, необхідним для нормального переміщення людей. В таких вагонах, через відсутність елементарної вентиляції, люди не мають чим дихати. Таке знущання над ув'язненими на зазначеному вище пункті переміщення відбувається, зазвичай, впродовж 4-5 годин, доки не надійде розпорядження про відправку за відповідним маршрутом. У так званих „камерах-купе”,

що мають вигляд щільно заґратованих кліток, в яких немає світла, де сидіти можна тільки притулившись у ряд один до одного на голих полицях у три яруси, перебувало до 12 осіб. Тим часом серед засуджених, під час цього етапування, знаходилося 17 осіб хворих на туберкульоз. Крім того, на весь час етапування, що становить близько 2,5 доби, у Київському слідчому ізоляторі на одного засудженого та заарештованого було видано лише так званий „сухий пайок” у вигляді половини хлібини та 500 грам консервованої спаржі на двох осіб [10].

Як відзначається Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, подібні негативні явища мають місце у більшості установ кримінально-виконавчої системи під час етапування. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини визначив, що таке поводження з ув'язненими є: „брутальним порушенням прав людини, визначених Конвенцією ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, ратифікованою Верховною Радою України 26 січня 1987 року, та статтями 3, 28 Конституції України”. З огляду на це Уповноваженим були направлені подання міністру внутрішніх справ України та голові Державного департаменту України з питань виконання покарань. Однак ці проблеми були вирішені лише частково [11, с. 212-213].

Через ненадання засудженим і заарештованим необхідного харчування та недотримання нормальних умов етапування, що завдає цим особам особливих фізичних та моральних страждань, не тільки порушується їх невід'ємні права на життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність, безпеку, але такі дії можна розцінювати як один з видів тортури.

Етапування засуджених до місця відбування покарання під вартою, а в разі необхідності їх переміщення з одного місця відбування покарання в інше, інколи може тривати декілька місяців. При цьому, правовий статус такої категорії засуджених до позбавлення волі як транзитно-пересильні особи нормативно не закріплений, що часто призводить до кричущого порушення їхніх людських прав.

Кримінально-виконавче законодавство України також не містить особливостей щодо етапування засуджених жінок з дітьми та засуджених осіб з обмеженими фізичними можливостями. Етапування цих осіб відбувається на загальних підставах, і їх права можуть пору-

шуватися так же само як й інших засуджених. На порушення прав вказаних осіб також може впливати відсутність створення відповідних умов транспортування.

Зазначене вище свідчить про нагальну необхідність реформування кримінально-виконавчого законодавства України.

По-перше потребують закріплення у КВК України:

1. Право осіб, засуджених до позбавлення волі, на їх особисту безпеку, як це зазначається у Правилах внутрішнього розпорядку установ виконання покарань.

2. Права засуджених до позбавлення волі під час їх перебування у слідчому ізоляторі.

По-друге – на законодавчому рівні необхідно врегулювати:

1. Право на телефонні розмови засуджених, які: підлягають відправленню до установ виконання покарань після набрання вироком законної сили; залишені для роботи з господарського обслуговування чи благоустрою в складі ремонтно-будівельної бригади; тимчасово залишені в слідчому ізоляторі або переведені до нього у зв'язку з провадженням слідчих дій у справах про злочини, скоєні іншими особами, або у зв'язку з розглядом справ у судах.

2. Правовий статус такої категорії засуджених до позбавлення волі як транзитно-пересильні особи.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30, ст. 141. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii>
2. Цивільний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 40-44, ст.356. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page>

3. Пунда О. О. Адміністративно-правове регулювання забезпечення здійснення особистих немайнових прав. Дис. на здобуття наук. ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. 2018. Ірпінь. 449 с.
4. Кримінально-виконавчий кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 3-4, ст. 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15>
5. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань. Наказ Міністерства юстиції України від 28.08.2018 № 2823/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1010-18>
6. Степанюк А. Х., Яковець І. С. Кримінально-виконавчий кодекс України: Науково-практичний коментар. За заг. ред. Степанюка А. Х. Харків : ТОВ „Одіссей”. 2005. 560 с.
7. Про попереднє ув'язнення. Закон України від 30.06.1993 № 3352-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1993. № 35. Ст. 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3352-12>
8. Науково-практичний коментар до Кримінально-виконавчого кодексу України. І. Г. Богатирьов, О. М. Джужа, О. І. Богатирьова, Є. М. Бодюл та ін. За заг. ред. д.ю.н., проф. І. Г. Богатирьова. Київ : Атіка. 210. 344 с.
9. Гель А. П. Кримінально-виконавче право України. Навчальний посібник. Гель А. П., Семаков Г. С., Яковець І. С. За ред. проф. А. Х. Степанюка. Київ : Юрінком Інтер. 2008. 624 с.
10. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2004. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/chapter/156/1532/56286>
11. Карпачова Н. І. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. Четверта щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Київ. 2006. 372 с. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua>

Прасов А. А. Личные неимущественные права лиц, осужденных к лишению свободы: проблемы законодательного регулирования

Статья посвящена анализу актуальных вопросов по проблемам законодательного регулирования личных неимущественных прав лиц, осужденных к лишению свободы.

Рассмотрен вопрос о личных неимущественных прав, обеспечивающие естественное существование физического лица. Подчеркивается, что главным фундаментальным правом человека является право на жизнь. Каждый человек имеет право на: свободное развитие своей личности; уважение его достоинства; свободу и личную неприкосновенность; неприкосновенность жилища; тайну переписки, телефонных разговоров, телеграфной и другой корреспонденции; личную и семейную жизнь, без постороннего вмешательства свободу передвижения и свободный выбор места жительства; свободу мысли, слова, свободное выражение своих взглядов и убеждений; свободу мировоззрения и вероисповедания; труд; жилье; образование; достаточный жизненный уровень для себя и своей семьи; охрану здоровья, медицинскую помощь, медицинское страхование; безопасную для жизни и здо-

ровья окружающую среду и на возмещение причиненного нарушением этого права вреда; социальную защиту.

Рассмотрены общетеоретические основы, проблемы отечественного законодательства и практические проблемы по обеспечению личных неимущественных прав лиц, осужденных к лишению свободы.

Сделан вывод о необходимости реформирования уголовно-исполнительного законодательства Украины, в частности закрепить в КВН Украины: 1. Право лиц, осужденных к лишению свободы, на их личную безопасность. 2. Права осужденных к лишению свободы во время их пребывания в следственном изоляторе. На законодательном уровне закрепить 1. Право на телефонные разговоры осужденных, которые: подлежат отправке в учреждения исполнения наказаний после вступления приговора в законную силу; оставлены для работы по хозяйственному обслуживанию или благоустройству в составе ремонтно-строительной бригады; временно оставлены в следственном изоляторе или переведены в него в связи с проведением следственных действий по делам о преступлениях, совершенных другими лицами, или в связи с рассмотрением дел в судах. 2. Правовой статус такой категории осужденных к лишению свободы как транзитно-пересыльные лица.

Ключевые слова: осужденный, лишение свободы, личные неимущественные права, исполнения наказания, наказания, правовой статус, ограничения прав.

Prasov O. O. Personal non-property rights of person's prison sentences: problems of legislative regulation

The article is devoted to the analysis of current issues regarding the problems of legislative regulation of personal non-property rights of persons sentenced to imprisonment.

The article deals with questions regarding personal non-property rights that ensure the natural existence of an individual. It is noted that the fundamental human right is the right to life. Everyone has the right to free development of his or her personality; respect for her dignity; freedom and security of person; inviolability of housing; secrecy of correspondence, telephone conversations, telegraph and other correspondence; personal and family life, without outside interference; freedom of movement and free choice of residence; freedom of thought, words, free expression of the views and beliefs; freedom of worldview and religion; work; housing; education; an adequate standard of living for themselves and their families; health care, medical care, health insurance; safe for life and health of the environment and for reparation for damage caused by violation of this right; social protection.

General theoretical foundations, problems of domestic legislation and practical problems to ensure personal non-property rights of persons sentenced to imprisonment are considered.

It was concluded that it is necessary to reform the penal enforcement legislation of Ukraine, in particular, to fix in the KVN of Ukraine: 1. The right of persons sentenced to deprivation of liberty to their personal safety. 2. The rights of convicted persons to deprivation of liberty during their stay in a pre-trial detention center. At the legislative level, consolidate: 1. The right to telephone calls of convicted persons, which are to be sent to penal institutions after the entry into force of the sentence; left for maintenance or improvement work as part of the repair and construction team; Temporarily detained or transferred to the remand centre in connection with the investigation of crimes committed by others or in connection with the proceedings before the courts. 2. The legal status of such a category of persons sentenced to deprivation of liberty as transit and transit persons.

Key words: convicted person, deprivation of liberty, personal non-property rights, execution of sentence, serving sentence, legal status, restriction of rights.

Н. В. Шамрай

кандидат наук з державного управління, директор
Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг виконавчого органу
Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)

ОРГАНІЗАЦІЙНА МОДЕЛЬ РОБОТИ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ З ОРІЄНТАЦІЄЮ НА ДИСТАНЦІЙНУ РОБОТУ ЗА УМОВИ ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ, ПОВ'ЯЗАНОЇ З ЕПІДЕМІОЛОГІЧНИМ СПАЛАХОМ НЕБЕЗПЕЧНИХ ІНФЕКЦІЙНИХ ХВОРОБ

Питання надання адміністративних та публічних послуг привертає увагу сучасних дослідників. Та відсутність наукових досліджень в розрізі епідеміологічного спалаху небезпечних інфекційних хвороб, а саме виникненню, поширенню та розповсюдженню коронавірусної хвороби (COVID-19) зумовило необхідність проаналізувати організацію надання та потреби громадян в адміністративних послугах в період загострення кризи, пов'язаної з епідеміологічним спалахом небезпечних інфекційних хвороб та підготовки даної публікації.

Ключовими аспектами функціонування ЦНАПів в умовах карантину є формування переліку адміністративних послуг, які є в такий період екстреними, та модель надання різних видів адміністративних послуг. На сьогодні діючим законодавством визначені вимоги до отримання адміністративних послуг та алгоритми їх отримання, майже всі аспекти чітко регламентовано на рівні Законів України, постанов Кабінету Міністрів та рішень відповідних рад (у разі, якщо повноваження по видачі адміністративних послуг належать до органів місцевого самоврядування).

Подача документів може відбуватись шляхом:

- особистої (або за довіреністю) фізичної подачі адміністратору центру надання адміністративних послуг або безпосередньо суб'єкту надання адміністративних послуг;*
- в електронному вигляді (у разі якщо ця послуга реалізована в електронному вигляді);*
- засобами поштового зв'язку (у разі якщо така можливість визначена діючим законодавством)*

Таким чином, в умовах обмеженого фізичного контакту є необхідність аналізу нових шляхів комунікацій з замовниками адміністративних послуг, тому орієнтиром стають адміністративні послуги, отримання яких реалізовано в електронному вигляді, і роль ЦНАПів полягає в покроковому навчанні отримання таких послуг громадянами. Водночас, залишаються послуги, отримання яких є неможливим без фізичного контакту заявника.

В результаті проведеного дослідження, нами було напрацьовано модель організації роботи Центрів надання адміністративних послуг під час карантину, що дає практичне підґрунтя для внесення змін до діючого законодавства країни і в подальшому послугує більш зручним способом та розширенням варіантів спілкування громадян з державою та покрокового переходу до більшої кількості послуг з можливістю їх замовлення в електронному вигляді.

Ключові слова: адміністративні послуги, організаційна модель, дистанційна робота, епідеміологічний спалах, карантин.

Постановка проблеми. Проблематика забезпечення ефективних заходів, спрямованих на запобігання епідеміологічного спалаху небезпечних інфекційних хвороб, а саме виникненню, поширенню та розповсюдженню коронавірусної хвороби (COVID-19) на сьогодні актуальною є для всього світового середовища. Країни сві-

ту застосовують різні моделі запобігання поширення коронавірусної хвороби (COVID-19). Всі ці дії спрямовані насамперед на певні обмеження, зокрема – закриття кордонів, введення надзвичайного стану, заборона збиратися населенню в громадських місцях, впровадження санітарної обробки, налагодження системи медичної

допомоги за умов надзвичайного стану, пов'язаному з епідеміологічним спалахом небезпечних інфекційних хвороб. Всі ці підходи відрізняються в залежності від статистичних даних захворюваності, а також економічного стану країн, рівня розвитку та забезпечення медицини, інституційної спроможності влади та ін.

На території України статистика захворюваності на COVID-19 дуже відрізняється в залежності від регіону, а відтак і моделі реагування та обмежувальні заходи будуть дуже різними.

Таким чином, виникла реальна об'єктивна необхідність системно проаналізувати організацію надання адміністративних послуг в період загострення кризи, пов'язаної з виникненням і поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), оскільки на сучасному етапі життя людини неможливе без спілкування з органами влади.

Аналіз останніх досліджень. Сучасними науковцями у сфері публічного управління сформовано комплекс теоретичних напрацювань, пов'язаних із організацією діяльності органів публічного управління (далі – ОПУ) зокрема, заслуговують на пильну увагу теоретичні праці М.М. Білинської, В.М. Вакуленка, О.І. Васильєвої, Н.В. Васильєвої, І.О. Дегтярьової, І.О. Дробота, О.С. Ігнатенка, В.С. Колтун, В.С. Куйбіди, Т.О. Лукіної, В.В. Мамонової, О.М. Петроє, В.П. Трощинського, та цілої плеяди інших відомих учених, зокрема таких, як О.В. Карпенко, І.М. Коліушко, О.В. Поляк, В.М. Сороко, В.І. Тимошук. Організаційні моделі державного управління в розрізі санітарно-епідеміологічного благополуччя у сфері екології та у сфері охорони здоров'я аналізуються такими науковцями: В. Андрейцев, Г. Білявський, О. Величко, З. Гладун, Д. Зеркалов, В. Лозанський, Н. Малишева, Я. Радиш, Ю. Саталкін, І. Сенюта, С. Стеценко, Ю. Шемшученко, В. Шевчук та ін. Авторами зазначаються неготовність країн та, зокрема, України до глобальних викликів, спричинених екологічними, санітарно-епідеміологічними загрозами. Активно розглядаються необхідність підготовки та запровадження моделей реагування та забезпечення діяльності держави в цих умовах. Ключовими векторами є надання послуг державою, цифровізація процесів, обмежувальні заходи та дистанційна робота. Найголовнішою є проблематика відсутності професійних антикризових кадрів, які б мали досвід та відповідну кваліфікацію.

Таким чином, питання надання адміністративних та публічних послуг, в цілому, традицій-

но привертає увагу сучасних дослідників. Крім того, умови пандемії викликали закономірну хвилю наукового інтересу до умов функціонування органів публічного управління. Водночас, проблематика надання адміністративних послуг, зокрема організаційні моделі роботи Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) з орієнтацією на дистанційну роботу за умови встановлення режиму надзвичайної ситуації, пов'язаної з епідеміологічним спалахом небезпечних інфекційних хвороб, ще не перебувала у фокусі наукових досліджень, що зумовило необхідність підготовки даної публікації.

Мета дослідження полягає у обґрунтуванні організаційної моделі роботи Центрів надання адміністративних послуг з орієнтацією на дистанційну роботу за умов карантину.

Виклад основного матеріалу. У процесі трансформації функціонування ЦНАПів в умовах карантину, перше, з чим необхідно визначитись, це формування переліку адміністративних послуг, які є в такий період екстремними, без яких неможливе життя. Безперечно, це все те, що належить до ідентифікації людського (біологічного) тіла, якими є: Свідоцтво про народження дитини (до 14 років), паспорт громадянина України та останній документ – Свідоцтво про смерть. Саме ці документи є базовими та невідкладними. Всі інші види адміністративних послуг доречно розглядати в залежності від ступеню обмежень для громадян та бізнесу, які обумовлені тими чи іншими обставинами карантину.

Разом з тим, саме в таких умовах є можливість більш ґрунтовного аналізу видів адміністративних послуг, їх ролі для держави, в цілому, як регулятору гарантій та свобод для громадян та вимог, умов та обмежень чи можливостей для розвитку бізнесу та підприємництва, та як наслідок -економіки держави в цілому.

Наступний аспект, який є важливим, це модель надання різних видів адміністративних послуг. У зв'язку з цим необхідно розглянути етапи, з яких складається саме надання адміністративної послуги: подача документів; прийняття рішення; видача готового результату.

На сьогодні діючим законодавством визначені вимоги до отримання адміністративних послуг та процедури (алгоритми) їх отримання, майже всі аспекти чітко регламентовано на рівні Законів України, постанов Кабінету Міністрів та рішень відповідних рад у разі, якщо повноваження по видачі адміністративних послуг належать до органів місцевого самоврядування.

Децентралізація, спроможність громад, та відповідальність за прийняття рішень – це основні виклики, які проходить Україна зараз. Саме до функцій місцевого самоврядування належать повноваження створення/функціонування Центрів надання адміністративних послуг з забезпеченням організації видачі не тільки послуг, повноваження по яких належить до органів місцевого самоврядування, а і послуг державного рівня, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України (3).

Подача документів може відбуватись шляхом:

- особистої (або за довіреністю) фізичної подачі адміністратору центру надання адміністративних послуг або безпосередньо суб'єкту надання адміністративних послуг;
- в електронному вигляді (у разі якщо ця послуга реалізована в електронному вигляді);
- засобами поштового зв'язку (у разі якщо така можливість визначена діючим законодавством) (1).

Таким чином, в умовах обмеженого фізичного контакту є необхідність аналізу нових шляхів комунікацій з замовниками адміністративних послуг.

Обмежувальні заходи на конкретній території визначається розпорядженням/протоколом відповідних комісій з питань ліквідації наслідків надзвичайної ситуації або з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (2,6).

Обмежити доступ відвідувачів до приміщень центрів надання адміністративних послуг за винятком виключних випадків, якими є:

1. видача готового паспорта громадянина України у формі ID-картки;
2. видача паспорта громадянина України в разі вклейки фотокартки;
3. повернення паспорта громадянина України (свідоцтва про народження якщо подавався оригінал) у разі реєстрації місця проживання
4. видача готового дозволу на працевлаштування
5. комплексна послуга при народженні дитини: (прийом, видача)
 - свідоцтво про народження дитини
 - отримання соціальної допомоги
 - реєстрація місця проживання дитини
 - посвідчення багатодітної сім'ї
6. дозвіл на працевлаштування іноземців (облаштовано скриньку для прийому пакету документів) (6).

Разом з тим, орієнтиром стають адміністративні послуги, отримання яких реалізовано в електронному вигляді, і роль ЦНАПів полягає

в покроковому навчанні отримання таких послуг громадянами, а саме:

1. державна реєстрація потужностей операторів ринку (<https://kyivcnap.gov.ua/Eservices/Index/4bcef7cd-53bf-465d-a020-25e02ab6edae>);
2. дозвіл на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативи (<https://kyivcnap.gov.ua/Eservices/Index/1f9190a7-307f-4dc0-8aec-448da6131f8b>);
3. погодження маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів (<https://kyivcnap.gov.ua/Eservices/Index/1f9190a7-307f-4dc0-8aec-448da6131f8b>);
4. видача довідки «Дитина війни» (https://online.kyivcnap.gov.ua/_layouts/eLoginPage.aspx?ReturnUrl=%2f_layouts%2fUsersDC%2fPersonalInfo.aspx);
5. довідка про отримання (не отримання) соціальної допомоги (https://online.kyivcnap.gov.ua/_layouts/eLoginPage.aspx?ReturnUrl=%2f_layouts%2fUsersDC%2fPersonalInfo.aspx);
6. довідка про перебування на квартирному обліку (https://online.kyivcnap.gov.ua/_layouts/eLoginPage.aspx?ReturnUrl=%2f_layouts%2fUsersDC%2fPersonalInfo.aspx);
7. призначення соціальної допомоги при народженні дитини (<https://e-services.msp.gov.ua/>);
8. кількість зареєстрованих за моєю адресою (<https://my.kyivcity.gov.ua/catalog/rtgk/rtgk1/dc13457b-4785-4ccf-b434-de84bfd7bbf1>);
9. отримання даних про мою реєстрацію (<https://my.kyivcity.gov.ua/catalog/rtgk/rtgk1/7aeb8691-6b22-451a-bdd0-2a8b86864041>);
10. реєстрація декларації про відходи (<https://e-eco.gov.ua/site/index>);
11. витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку (з можливістю отримання результату в будь-якому ЦНАП м. Києва) (<https://e.land.gov.ua/services>);
12. витяг з технічної документації про нормативну грошову оцінку ділянку (з можливістю отримання результату в будь-якому ЦНАП м. Києва) (<https://e.land.gov.ua/services>);
13. відомості про право власності на земельну ділянку (<https://e.land.gov.ua/services>);
14. інформація про осіб, що переглядали відомості щодо прав власності на земельні ділянки (<https://e.land.gov.ua/services>);
15. отримання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (<https://kap.minjust.gov.ua/services?keywords=>

Важливим елементом при організації вказаної роботи є робота Call-центрів, оскільки саме цей шлях отримання інформації для більшості є доступним та зручним. Тому, саме модель організацій роботи повинна бути переформатована наступним чином. Перший етап – це збільшення кількості адміністраторів, які фізично знаходяться в Call-центрі та приймають всі дзвінки та розподіляють на три категорії:

- достатньо кваліфікованої інформації
- можливо отримати послугу в електронному вигляді
- можливо отримати послугу засобами поштового зв'язку.

У випадку, коли достатньо отримати вичерпну консультацію – надається консультація. В другому випадку, коли послуга реалізована в електронному вигляді, адміністратор записує контактний номер заявника та передає адміністратору, що працює дистанційно, який в свою чергу зв'язується із заявником та покроково проходить всі етапи замовлення послуги в електронному вигляді, тим самим навчаючи отримувати електронні послуги.

В третьому випадку, аналогічно з другим, передається контакт заявника адміністратору, що працює дистанційно, який консультує заявника по конкретно необхідній для нього послугі, які саме документи необхідно запечатати в конверт та який спосіб відправлення обрати-звичайний, з описом вкладення чи ін., а також рекомендує замовити отримання результату поштовим зв'язком.

Детальний аналіз спектру послуг дає можливість на сьогодні сформулювати перелік послуг, які за бажанням заявника можливо замовити та отримати результат засобами поштового зв'язку. Саме цей крок алгоритму пов'язаний з новим форматом організації роботи адміністраторів Центрів надання адміністративних послуг, який полягає в організації роботи сектору адміністраторів, які вже на цьому етапі несуть відповідальність не за ідентифікацію особи, яка фізично подає документи, а за ідентифікацію документів, поданих особою засобами поштового зв'язку. Таким чином, зазначений сектор в приміщенні ЦНАП працює з реєстрацією всіх вхідних замовлень, логістикою їх передачі до відповідного суб'єкту надання адміністративних послуг, та відправлення засобами поштового зв'язку результатів, у разі можливостей такого шляху отримання та виявлення бажання замовника отримувати результат вказаним способом.

В результаті проведеного дослідження, нами було розроблено наступну таблицю (Таблиця 1):

Вказана модель організації роботи Центрів надання адміністративних послуг під час карантину дає практичне підґрунтя для напрацювання змін до діючого законодавства країни для отримання і в подальшому послугує більш зручним способом та розширенням варіантів спілкування громадян з державою. Також, вона стає основою, практично, покрокового переходу до більшої кількості послуг з можливістю їх замовлення в електронному вигляді.

Водночас, залишаються послуги, отримання яких є неможливим без фізичного контакту заявника. Такі послуги стануть основною роботою ЦНАПів при виході з карантину.

План заходів щодо поетапного зняття карантинних обмежень у ЦНАП (на прикладі м. Києва)

1. Упродовж місяця після запровадження першого етапу послаблень обмежувальних заходів виходу з карантину продовжити роботу центрів надання адміністративних послуг з обмеженим доступом до приміщень та забезпечити прийом та видачу документів для послуг, які можна надсилати поштою та в електронному вигляді без звернень заявників до ЦНАП міста Києва.

2. Продовжити виконання розпорядження керівника робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 06.04.2020 № 14 «Про окремі питання роботи центрів надання адміністративних послуг у місті Києві на період ліквідації наслідків надзвичайної ситуації регіонального рівня, яка відноситься до категорії «Медико-біологічні НС» код 20713 «Надзвичайна ситуація, пов'язана з епідемічним спалахом небезпечних інфекційних хвороб».

3. Департаменту (Центру) надання адміністративних послуг та Управлінням (Центрам) надання адміністративних послуг районних в місті Києві державних адміністрацій відновити особистий прийом та видачу документів, за попереднім записом на певний день та годину, по наступним послугам:

- Оформлення посвідки на тимчасове проживання
- Реєстрація місця проживання особи
- Зняття з реєстрації місця проживання
- Видача довідки про реєстрацію місця проживання

**Перелік адміністративних послуг,
що надаються за допомогою поштового зв'язку та інших засобів телекомунікації**

№ з/п	Найменування адміністративної послуги
1.	Видача висновку державної експертизи землепорядної документації щодо об'єктів, які підлягають державній експертизі
2.	Державна реєстрація земельної ділянки з видачею Витягу з Державного земельного кадастру
3.	Внесення до Державного земельного кадастру відомостей (змін до них) про земельну ділянку, про межі частини земельної ділянки, на яку поширюються права суборенди, сервітуту, про землі в межах територій адміністративно-територіальних одиниць з видачею витягу
4.	Державна реєстрація обмежень у використанні земель з видачею витягу
5.	Внесення до Державного земельного кадастру відомостей про обмеження у використанні земель, встановлені законами та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами, з видачею витягу
6.	Виправлення технічної помилки у відомостях з Державного земельного кадастру, яка була допущена органом, що здійснює його ведення, з видачею витягу
7.	Надання відомостей з Державного земельного кадастру у формі Витягу з Державного земельного кадастру
8.	Надання відомостей з Державного земельного кадастру у формі довідок
9.	Прийняття рішення про передачу у власність, надання у постійне користування та оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності
10.	Видача висновку про погодження документації із землеустрою
11.	Прийняття рішення про продаж земельних ділянок державної та комунальної власності (з урахуванням норм пункту 15 розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України)
12.	Видача довідки з державної статистичної звітності про наявність земель та розподіл їх за власниками земель, землекористувачами, угоддями
13.	Видача дозволу на зняття та перенесення ґрунтового покриття земельних ділянок
14.	Надання довідки про наявність у Державному земельному кадастрі відомостей про одержання у власність земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації за певним видом її цільового призначення (використання)
15.	Надання відомостей з документації із землеустрою, що включена до Державного фонду документації із землеустрою
16.	Видача витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку Земель
17.	Прийняття повідомлення про початок виконання підготовчих робіт (внесення змін до повідомлення)
18.	Прийняття повідомлення про початок виконання будівельних робіт (внесення змін до повідомлення)
19.	Реєстрація декларації про готовність об'єкта до експлуатації (внесення змін)
20.	Видача дозволу на виконання будівельних робіт (внесення змін, анулювання)
21.	Видача сертифіката про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів
22.	Видача будівельного паспорта забудови земельної ділянки (внесення змін)
23.	Надання містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки
24.	Видача дозволу на порушення об'єктів благоустрою (переоформлення, анулювання, видача дублікату)
25.	Видача дозволу (ордера) на видалення зелених насаджень
26.	Присвоєння (зміна) адреси об'єкта будівництва, адреси об'єкта нерухомого майна
27.	Надання дозволу на відновлення земляних робіт
28.	Видача дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства на території України (продовження дії дозволу, анулювання дозволу)
29.	Видача дозволу на розміщення зовнішньої реклами (внесення змін, переоформлення, продовження строку дії, скасування дії дозволу, видача дублікату)
30.	Державна реєстрація створення юридичної особи
31.	Державна реєстрація змін до відомостей про юридичну особу, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, у тому числі змін до установчих документів юридичної особи
32.	Державна реєстрація переходу юридичної особи на діяльність на підставі модельного статуту
33.	Державна реєстрація переходу юридичної особи з модельного статуту на діяльність на підставі установчого документа
34.	Включення відомостей про юридичну особу, зареєстровану до 1 липня 2004 року, відомості про яку не містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань
35.	Державна реєстрація рішення про виділ юридичної особи
36.	Державна реєстрація рішення про припинення юридичної особи

37.	Державна реєстрація рішення про відміну рішення про припинення юридичної особи
38.	Державна реєстрація зміни складу комісії з припинення (комісії з реорганізації, ліквідаційної комісії), голови комісії або ліквідатора
39.	Державна реєстрація припинення юридичної особи в результаті її ліквідації
40.	Державна реєстрація припинення юридичної особи в результаті її реорганізації
41.	Державна реєстрація створення відокремленого підрозділу юридичної особи
42.	Державна реєстрація змін до відомостей про відокремлений підрозділ юридичної особи, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань
43.	Державна реєстрація припинення відокремленого підрозділу юридичної особи
44.	Державна реєстрація фізичної особи підприємцем
45.	Включення відомостей про фізичну особу-підприємця, зареєстровану до 1 липня 2004 року, відомості про яку не містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань
46.	Державна реєстрація змін до відомостей про фізичну особу-підприємця, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань
47.	Державна реєстрація припинення підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця
48.	Видача витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань
49.	Видача копії документа, що міститься в реєстраційній справі відповідної юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, фізичної особи – підприємця
50.	Виправлення технічної помилки у відомостях Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань
51.	Видача висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи діючих об'єктів, у тому числі військового та оборонного призначення
52.	Видача висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи документації на розроблювані техніку, технології, устаткування, інструменти тощо
53.	Видача висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи щодо ввезення, реалізації та використання сировини, продукції (вироби, обладнання, технологічні лінії тощо) іноземного виробництва
54.	Видача висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи щодо продукції, напівфабрикатів, речовин, матеріалів та небезпечних факторів, використання, передача або збут яких може завдати шкоди здоров'ю людей
55.	Надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно
56.	Видача дозволу на роботи з радіоактивними речовинами та іншими джерелами іонізуючого випромінювання
57.	Видача дозволу на проведення заходів із залученням тварин
58.	Дозвіл на спеціальне водокористування (переоформлення, анулювання)
59.	Дозвіл на участь у дорожньому русі транспортних засобів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні
60.	Погодження маршрутів руху транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів
61.	Експлуатаційні дозволи для потужностей (об'єктів)
62.	Державна реєстрація потужностей оператора ринку
63.	Дозвіл на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах (їх частинах) (переоформлення, анулювання)
64.	Підтвердження законності вилучення водних біоресурсів із середовища їх існування та переробки продуктів лову (у разі необхідності суб'єкту господарювання для здійснення зовнішньоторговельних операцій) (переоформлення, анулювання)
65.	Реєстрація декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з охорони праці
66.	Видача дозволу на виконання робіт підвищеної безпеки та початок експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної безпеки (переоформлення, анулювання)
67.	Відомча реєстрація великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів, що не підлягають експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування (тимчасова реєстрація, перереєстрація, зняття з обліку)
68.	Реєстрація декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки
69.	Реєстрація декларації про відходи
70.	Дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами
71.	Видача ліцензії на впровадження освітньої діяльності у сфері дошкільної, загальної середньої освіти) (переоформлення, анулювання)
72.	Видача ліцензії на розширення провадження освітньої діяльності у сфері дошкільної, загальної середньої освіти) (переоформлення, анулювання)

73.	Видача рішення про звуження провадження освітньої діяльності у сфері дошкільної освіти, загальної середньої освіти)
74.	Видача ліцензії на право провадження господарської діяльності з виробництва теплової енергії, крім виробництва теплової енергії за нерегульованим тарифом (переоформлення, анулювання)
75.	Видача ліцензії на право провадження господарської діяльності з транспортування теплової енергії агістральними та місцевими (розподільчими) тепловими мережами, крім транспортування теплової енергії за нерегульованим тарифом (переоформлення, анулювання)
76.	Видача ліцензії на право провадження господарської діяльності з постачання теплової енергії, крім постачання теплової енергії за нерегульованим тарифом (переоформлення, анулювання)
77.	Видача ліцензії на право провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення, крім централізованого водопостачання та водовідведення за нерегульованим тарифом (переоформлення, анулювання)
78.	Оформлення паспорту прив'язки тимчасової споруди торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення для здійснення підприємницької діяльності
79.	Видача ліцензії на імпорту товарів
80.	Видача ліцензії на експорт товарів
81.	Видача разової (індивідуальної) ліцензії на здійснення зовнішньоекономічної операції
82.	Державна реєстрація договору (контракту) про спільну інвестиційну діяльність за участю іноземного інвестора
83.	Надання архівних довідок та копій документів, які зберігаються в архівному відділі
84.	Облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов
85.	Взяття на соціальний квартирний облік
86.	Видача довідки про перебування на квартирному обліку
87.	Видача довідки про перебування у списках громадян, бажаючих взяти участь у програмах «доступне житло» (70х30 та 50х20х30)
88.	Внесення змін до облікових справ
89.	Надання житлової площі, службових житлових приміщень та приєднання житлової площі
90.	Прийняття рішення про надання житла з фонду соціального призначення
91.	Облік громадян, які потребують надання житлового приміщення з фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб, та надання житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб
92.	Видача довідки про участь/неучасть у приватизації житла державного житлового фонду
93.	Надання другої категорії дитячо-юнацьким спортивним школам
94.	Присвоєння другого та третього спортивних розрядів вихованцям дитячо-юнацьких спортивних шкіл
95.	Повідомна реєстрація колективних договорів та угод
96.	Видача довідки про те, що батькам за місцем реєстрації не видавалось посвідчення батьків багатодітної сім'ї
97.	Видача розпорядження про визначення імені та/або прізвища дитини
98.	Видача розпорядження про визначення місця проживання малолітньої дитини
99.	Видача розпорядження про визначення способів участі у вихованні дитини того з батьків, хто проживає окремо від неї
100.	Видача розпорядження про зміну прізвища дитини
101.	Видача розпорядження про надання дозволу на зняття грошових коштів з банківського рахунку, що належить малолітній дитині
102.	Видача розпорядження про надання дозволу на оформлення нотаріальних заяв, довіреностей від імені дитини
103.	Видача розпорядження про надання дозволу на постановку, зняття та перереєстрацію у Департаменті превентивної діяльності Національної поліції України, укладення договору купівлі-продажу автомобіля, право володіння яким мають діти
104.	Видача розпорядження про надання дозволу на укладення договору про припинення права на аліменти для дитини у зв'язку з набуттям права власності на нерухоме майно
105.	Видача розпорядження про надання дозволу на укладення угод стосовно житла (майна), право власності на яке або право користування яким мають діти
106.	Видача розпорядження про надання дозволу на укладення угод стосовно продажу акцій та сертифікатів, право володіння якими мають діти
107.	Видача розпорядження про надання дозволу на укладення угоди стосовно розподілу спадкового майна, одним із спадкоємців якого є дитина
108.	Видача розпорядження про надання повної цивільної дієздатності фізичній особі, яка досягла шістнадцяти років і працює за трудовим договором, а також неповнолітній особі, яка записана матір'ю або батьком дитини
109.	Видача розпорядження про призначення управителя та затвердження договору про управління майном, що використовується у підприємницькій діяльності та стало власністю дитини

Складено автором на підставі аналітики діючого законодавства в Україні (7)

- Реєстрація статуту (положення) релігійної організації та змін і доповнень до нього
 - Державна реєстрація права власності на нерухоме майно
 - Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно, похідних від права власності
 - Державна реєстрація обтяжень речових прав
 - Внесення змін до записів Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, у тому числі виправлення технічної помилки, допущеної з вини заявника
 - Скасування державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень
 - Скасування запису Державного реєстру речових прав на нерухоме майно
 - Скасування рішення державного реєстратора речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень
 - Взяття на облік безхазяйного нерухомого майна
 - Державна реєстрація (перереєстрація, зняття з обліку) транспортних засобів
 - Видача (обмін) посвідчень водія на право керування транспортними засобами
 - Видача дублікату посвідчення водія на право керування транспортними засобами
 - Відновити видачу готового паспорта громадянина України для виїзду за кордон
4. Управлінням (Центрам) надання адміністративних послуг районних в місті Києві державних адміністрацій забезпечити надання послуг зазначених в пункті 3 та відновити особистий прийом та видачу документів, за попереднім записом на певний день та годину, по послугам з реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та наступним послугам:
- Оформлення та видача свідоцтва про право власності на житло
 - Внесення змін до свідоцтва про право власності на житло
 - Видача дублікату свідоцтва про право власності на житло
 - Видача посвідчень батьків багатодітної сім'ї та дитини з багатодітної сім'ї
 - Облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов
 - Взяття на соціальний квартирний облік
 - Видача довідки про перебування на квартирному обліку
 - Видача довідки про перебування у списках громадян, бажаних взяти участь у програмах «доступне житло» (70х30 та 50х20х30)

- Внесення змін до облікових справ
- Надання житлової площі, службових житлових приміщень та приєднання житлової площі
- Прийняття рішення про надання житла з фонду соціального призначення
- Облік громадян, які потребують надання житлового приміщення з фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб,
- та надання житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб
- Видача довідки про те, що батькам за місцем реєстрації не видавалось посвідчення батьків багатодітної сім'ї
- Видача розпорядження про визначення імені та/або прізвища дитини
- Видача розпорядження про визначення місця проживання малолітньої дитини
- Видача розпорядження про визначення способів участі у вихованні дитини того з батьків, хто проживає окремо від неї
- Видача розпорядження про зміну прізвища дитини
- Видача розпорядження про надання дозволу на зняття грошових коштів з банківського рахунку, що належить малолітній дитині
- Видача розпорядження про надання дозволу на оформлення нотаріальних заяв, довіреностей від імені дитини
- Видача розпорядження про надання дозволу на постановку, зняття та перереєстрацію у Департаменті превентивної діяльності Національної поліції України, укладення договору купівлі-продажу автомобіля, право володіння яким мають діти
- Видача розпорядження про надання дозволу на укладення договору про припинення права на аліменти для дитини у зв'язку з набуттям права власності на нерухоме майно
- Видача розпорядження про надання дозволу на укладення угод стосовно житла (майна), права власності на яке або право користування яким мають діти
- Видача розпорядження про надання дозволу на укладення угод стосовно продажу акцій та сертифікатів, право володіння якими мають діти
- Видача розпорядження про надання дозволу на укладення угоди стосовно розподілу спадкового майна, одним із спадкоємців якого є дитина
- Видача розпорядження про надання повної цивільної дієздатності фізичній особі, яка

досягла шістнадцяти років і працює за трудовим договором, а також неповнолітній особі, яка записана матір'ю або батьком дитини

– Видача розпорядження про призначення управителя та затвердження договору про управління майном, що використовується у підприємницькій діяльності та стало власністю дитини.

5. Не допускати вхід до центрів надання адміністративних послуг міста Києва без захисної маски та гумових рукавичок на період закінчення карантинних обмежень.

Висновки та перспективи подальших наукових досліджень. В результаті проведеного дослідження нами була обґрунтована організаційна модель роботи Центрів надання адміністративних послуг з орієнтацією на дистанційну роботу за умов карантину, задля розробки якої були сформовані критерії визначення екстрених адміністративних послуг (ключовим з них стало забезпечення функцій, пов'язаних з біологічним тілом людини) та визначено комплекс таких послуг; розроблено алгоритм реалізації організаційної моделі, який став основою для запропоновано автором Плану заходів стосовно поетапного зняття карантинних обмежень у ЦНАПах на прикладі м.Києва.

Перспективи подальших наукових досліджень пов'язані з аналізом та узагальненням подібних практик у світовому масштабі задля розробки шляхів їх імплементації в Україні.

Список використаної літератури:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 19.04.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 17.03.2020 р. № 530-IX. Дата оновлення: 18.04.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-IX>
3. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 21: постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2020 р. № 242. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/242-2020-%D0%BF>
4. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. Дата оновлення: 14.10.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>
5. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 р. № 1645-III. Дата оновлення: 25.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14>
6. Про окремі питання роботи центрів надання адміністративних послуг у місті Києві на період ліквідації наслідків надзвичайної ситуації регіонального рівня, яка відноситься до категорії «Медико-біологічні НС» код 20713 «Надзвичайна ситуація, пов'язана з епідемічним спалахом небезпечних інфекційних хвороб: розпорядження керівника робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 06.04.2020 р. № 14. URL: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=https://kyivcity.gov.ua/img/item/general/5263.pdf>
7. Центр надання адміністративних послуг міста Києва : офіц. сайт. URL: <https://kyivcnap.gov.ua/News/Details/2b79fec7-e064-418b-83fe-82f1dfa72d17>

Шамрай Н. В. Организационная модель работы центров предоставления административных услуг с ориентацией на дистанционную работу при установке режима чрезвычайной ситуации, связанной с эпидемиологической вспышкой опасных инфекционных болезней

Вопрос предоставления административных и публичных услуг привлекает внимание современных исследователей. И отсутствие научных исследований в разрезе эпидемиологической вспышки опасных инфекционных болезней, а именно возникновение, распространение и распространению коронавирусной болезни (COVID-19) обусловило необходимость проанализировать организацию предоставления и потребности граждан в административных услугах в период обострения кризиса, связанного с эпидемиологической вспышкой опасных инфекционных болезней и подготовки данной публикации.

Ключевыми аспектами функционирования ЦНАП в условиях карантина является формирование перечня административных услуг, которые являются в такой период экстренными, и модель предоставления различных видов административных услуг. На сегодня действующим законодательством определены требования к получению административных услуг и алгоритмы их получения, почти все аспекты четко регламентировано на уровне законов Украины, постановлений Кабинета Министров и решений соответствующих советов (в случае, если полномочия по выдаче административных услуг относятся к органам местного самоуправления).

Подача документов может происходить путем:

- личной (или по доверенности) физической подачи администратору центра предоставления административных услуг или непосредственно субъекту предоставления административных услуг;
- в электронном виде (в случае если эта услуга реализована в электронном виде);
- средствами почтовой связи (в случае если такая возможность определена действующим законодательством)

Таким образом, в условиях ограниченного физического контакта необходимость анализа новых путей коммуникаций с заказчиками административных услуг, поэтому ориентиром становятся административные услуги, получение которых реализовано в электронном виде, и роль ЦНАП заключается в пошаговом обучении получения таких услуг гражданами. В то же время, остаются услуги, получение которых невозможно без физического контакта заявителя.

В результате проведенного исследования, нами были разработаны модель организации работы Центров предоставления административных услуг во время карантина, что дает практическую основу для внесения изменений в действующее законодательство страны и в дальнейшем послужит более удобным способом и расширением вариантов общения граждан с государством и пошагового перехода к большему количеству услуг с возможностью их заказа в электронном виде.

Ключевые слова: административные услуги, организационная модель, удаленная работа, эпидемиологический всплеск, карантин.

Shamrai N. V. Organizational model of the work of administrative service centers with a focus on remote working, subject to the establishment of an emergency situation associated with an epidemiological outbreak of dangerous infectious diseases

The issue of providing administrative and public services attracts the attention of modern researchers. And the lack of scientific research in the context of the epidemiological outbreak of dangerous infectious diseases, namely contraction, spread of coronavirus disease (COVID-19), made it necessary to analyze the organization of providing administrative services to citizens during the exacerbation of the crisis involved with the epidemiological outbreak of dangerous infectious diseases and the preparation of this publication.

The key aspects of the functioning of the administrative service centers In quarantine conditions are the formation of a list of administrative services that are emergency in such a period, and the model for providing various types of administrative services. Currently, laws in force protects the requirements for obtaining administrative services and procedure for obtaining them, almost all aspects are clearly regulated under the law of Ukraine, decree of the Cabinet of Ministers and decisions of the relevant councils in the event that the authority to provide administrative services belongs to local self-government bodies.

Documents can be filed in the following ways:

- personally (or with a letter of attorney) physical submission of the documents to the administrator of the center for providing administrative services or directly to the actors of providing administrative services;
- in electronic format (if this service is implemented in electronic format);
- by post (in the event that such a possibility is provided for by laws in force).

Hence, in conditions of short physical contacts, there is a need to analyze new ways of communication with customers of administrative services, so the reference point is administrative services that are implemented in electronic format, and the role of administrative service centers is to teach citizens step-by-step how to receive such services. At the same time, there are still services that are impossible to obtain without the physical contact of the customer.

Based on established research have developed a model of organizing the work of the Centers for administrative services during quarantine, which provides a practical basis for legislation amendments of the country and further serves to expand options in a more convenient way of communication between citizens and the state and step-by-step transition to more services with the possibility of obtaining them electronically.

Key words: administrative services, organizational model, remote work, epidemiological outbreak, quarantine.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.077

Лілікович П. В.

аспірант

Чернігівського національного технологічного університету

ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ НАДАННЯ ПОСЛУГ СЕРВІСНИМИ ЦЕНТРАМИ МВС УКРАЇНИ

У статті досліджено процес формування ефективних напрямів підвищення якості надання послуг сервісними центрами МВС України. Описано розвиток системи забезпечення якості публічних послуг в Україні та наголошено на необхідність органам публічної влади формувати якісні взаємовідносини разом з громадянами. Схарактеризовані критерії оцінювання якості адміністративних послуг, що відображені в Законі України «Про адміністративні послуги» та зазначено, що оцінку якості надання адміністративних послуг розглядають як перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг. Відзначено, що безпосереднім мірилом оцінки якості надання адміністративних послуг виступають не критерії, а конкретні «стандарты». Досліджено поняття «сервісні послуги» та недоліки в його трактуванні. Проаналізовано міжнародний стандарт системи управління якістю та діяльність Міжнародної організації зі стандартизації. Наведено основні переваги та недоліки впровадження системи управління якістю на базі ISO 9001, його мету та основні принципи. Описано мету та завдання Єдиних вимог (Стандарту) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг, що розроблені Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Наведено значення вживання терміну «стандарт» згідно з Законом України «Про стандартизацію»; розуміння понять «якість надання адміністративної послуги» та «стандарт надання адміністративної послуги»; схему процесного підходу до управління якістю надання послуг СЦ МВС України та наголошено на необхідності використання послідовності етапів оцінки такої якості, що визначена в практичному посібнику «Основні положення методології оцінки якості надання адміністративних послуг та діяльності ЦНАП».

Ключові слова: послуга, адміністративні послуги, сервісні центри, публічне управління.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Одним зі стратегічних завдань інтеграції до європейського простору нашої держави сьогодні виступає запровадження нової моделі функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування, що має на меті не лише забезпечення реалізації прав і свобод громадян, а й надання якісних публічних послуг. Трансформаційний стан державних інституцій України визначає напрям удосконалення державного управління щодо формування системи надання адміністративних послуг з урахуванням кращого світового та вітчизняного теоретичного і практичного досвіду, що спрямований на зако-

нодавче врегулювання, визначення переліку необхідних послуг, формування критеріїв оплати, оцінки якості та ефективності їх надання тощо. Актуальність даного питання не викликає сумніву.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Останнім часом науковці у сфері публічного управління широко досліджують дане питання та різні аспекти надання адміністративних послуг, проте, виникає необхідність постійного підвищення якості послуг та задоволення потреб населення. Дослідження широкого кола цієї тематики присвячені роботи В. Авер'янова, М. Афанасьєва, І. Коліушка, Т. Коломoeць,

О. Кузьменко, О. Остапенка, Г. Писаренка, Б. Савченка, В. Тимошука, В. Шамрая та ін. Але питання оцінки якості надання сервісних послуг в умовах децентралізації влади в Україні ще не знайшли достатнього висвітлення у фахових виданнях з державного управління.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Детальний аналіз публікацій, що існують, доводить надзвичайну актуалізацію за останні роки питання щодо впровадження у практику різних видів публічних послуг в Україні. Сьогодні складається інше бачення відносин органів влади й суспільства в основі яких лежить твердження про те, що суспільство для органів влади є споживачем державних публічних послуг, і головна мета діяльності державних установ – задоволення потреб і очікувань споживачів. Отже, головне завдання сучасної держави у цій сфері полягає в наданні суспільству якісних послуг.

Метою даної статті є дослідження процесу формування ефективних напрямів підвищення якості надання сервісних послуг.

Виклад основного матеріалу. У 1987 р. був виданий програмний документ Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) «Адміністрування як надання послуг, громадськість як клієнт» [1]. Він акцентував увагу на тому, що одним із головних вихідних положень реформ публічного управління в розвинутих країнах є те, що організації публічного сектора існують не для забезпечення працевлаштування службовців, а для надання послуг клієнтам (споживачам, замовникам, користувачам тощо). Незважаючи на розвиток системи забезпечення якості публічних послуг в Україні можна відзначити, що громадяни поки ще не відчують себе «замовниками». Тому органам публічної влади та громадянам необхідно разом будувати якісні взаємовідносини, оскільки кінцевою метою діяльності центру з надання сервісних послуг є задоволення потреб фізичних і юридичних осіб в отриманні послуг, запровадження сучасних технологій, поліпшення обслуговування споживачів послуг.

У Законі України «Про адміністративні послуги» [2] критерії оцінювання якості адміністративних послуг наступні: верховенства права, зокрема законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персо-

нальних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень. Водночас видавати організаційно-розпорядчі акти про встановлення власних вимог щодо якості надання адміністративних послуг може кожен публічний суб'єкт, але вони не повинні погіршувати умов надання адміністративних послуг, що визначені законодавством. Оцінку якості надання адміністративних послуг розглядають як перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг, зокрема самого результату такої діяльності на відповідність офіційно встановленим вимогам та/або очікуванням споживачів

Зазначимо також, що якість обслуговування – це сукупність умов, які забезпечують замовнику при отриманні послуг максимальне задоволення при мінімальних затратах часу [3].

Загалом, розуміння категорії якості носить філософський характер – це

сукупність властивостей, що відрізняють один об'єкт від іншого. З погляду економіста, що розглядає будь-які блага, насамперед з позиції їхньої цінності, вони позбавлені об'єктивних властивостей. Цінність їм надає відношення до них того або іншого суб'єкта. В такому розумінні категорії якості стає можливим використання шкали оцінки якості - від високого до низького.

Поняття «сервісні послуги» вперше з'явилося у правовому полі з моменту прийняття Верховною Радою України проекту Закону України «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України». Правовий статус сервісного центру МВС також визначено в Положенні про МВС України, згідно з яким МВС, відповідно до доручених йому завдань, організовує у випадках, передбачених законом, надання адміністративних та інших платних послуг [4].

Слід відзначити, що у висновку відповідального комітету, щодо даного проекту [5] наведено наступне: «Законопроект абсолютно не узгоджується з чинними нормативними актами у сфері адміністративних послуг, в тому числі Законом України "Про адміністративні послуги", як в частині правової термінології, так і загальних параметрів державної політики у цій сфері. Зокрема, законопроектом передбачено використання нового терміну "сервісні послуги". Сама конструкція "сервісні послуги" виглядає вкрай

невдалою, оскільки слово іноземного походження "сервіс" є власне синонімом слова "послуга", "обслуговування". Тобто конструкція є тавтологічною. При цьому "сервісні послуги" стосуються "оформлення дозволів, посвідчень, свідоцтв, довідок, копій і дублікатів документів". В той же час, чинний Закон та інше українське законодавство для цих же цілей використовує категорію "адміністративні послуги". Цілком очевидно, що застосування різних термінів для означення однакових (тотожних) явищ і відносин внесе плутанину у законодавство та практику».

Зазначене вище є основною ідеєю міжнародного стандарту системи управління якістю (ISO 9001). Відзначимо, що перші редакції даного стандарту стосувалися здебільшого споживачів товарів і послуг широкого вжитку, а поширення доктрини «служіння» розгорнуло його дію цього й на відносини держави і громадянина. Нове розуміння мети діяльності публічних установ відкрило шлях до впровадження систем управління якістю в органах публічної влади у багатьох розвинутих країнах наприкінці 90-х рр. XX ст.. В Україні світогляд задоволення потреб споживача через управління якістю набув поширення на початку 2000 р. Однак тривалий час використання системи управління якістю за міжнародним стандартом ISO відбувалося виключно в приватному секторі. Сьогодні стратегічним напрямом державної політики України виступає впровадження в життя українського суспільства «належного врядування», а підтвердженням зазначеного стало підписання Україною і Євросоюзом Договору про Асоціацію. Тепер Україні необхідно продемонструвати певні реальні досягнення у даному напрямі. Таких

змін у діяльності органів публічної влади вимагає й сучасне українське суспільство [6].

Членами Міжнародної організації зі стандартизації (англ. International Organization for Standardization, ISO) є понад 160 країн. Ціль організації - сприяння розвитку стандартизації в світовому масштабі для забезпечення міжнародного товарообміну та взаємодопомоги, а також для розширення співробітництва в сфері інтелектуальної, наукової, технічної та економічної діяльності [7].

У даному контексті відзначимо, що якість (quality) – ступінь, до якого сукупність власних характеристик задовольняє вимоги; система управління якістю (quality management system) – система управління (менеджменту), яка спрямовує та контролює діяльність організації щодо якості

ISO 9001 - найпопулярніший в світі стандарт, на базі якого створюється система менеджменту якості на підприємстві, а потім проводиться її сертифікація. Стандартом ISO 9001 можуть керуватися підприємства будь-якої галузі, виду діяльності (виробництво чи сфера послуг), форми власності, розмірів та кількості працівників. Рисунок 1 демонструє основні переваги та перешкоди на шляху впровадження даної системи.

ISO 9001 установлює критерії системи менеджменту якості і є єдиним стандартом в своїй серії, за яким можна пройти сертифікацію (зазначене не є обов'язковою вимогою). Його може використовувати будь-яка організація, незалежно від її розміру і сфери діяльності. Понад мільйон компаній і організацій в більш ніж 170 країнах світу сертифіковані на відповідність стандарту ISO 9001.

Цей стандарт заснований на ряді принципів менеджменту якості, таких як сильна клієнтоорієнтованість, мотивація і залучення керівництва, процесний підхід і постійне вдосконалення. Ці елементи більш докладно пояснюються в принципах менеджменту якості ISO. Застосування ISO 9001 допомагає гарантувати, що замовники стабільно отримують якісні продукцію і послуги, що, в свою чергу, дуже вигідно для бізнесу.

Відзначимо, що Місто Рівне – перше в Україні, де виконавчі органи Рівненської міської ради проходять сертифікацію відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2015. У 2018 році Група аудиторів визнала, що Управлінням забезпечення надання адміністративних послуг Рівненської міської ради виконуються стандарти та критерії ISO 9001:2015.

Метою впровадження системи ISO

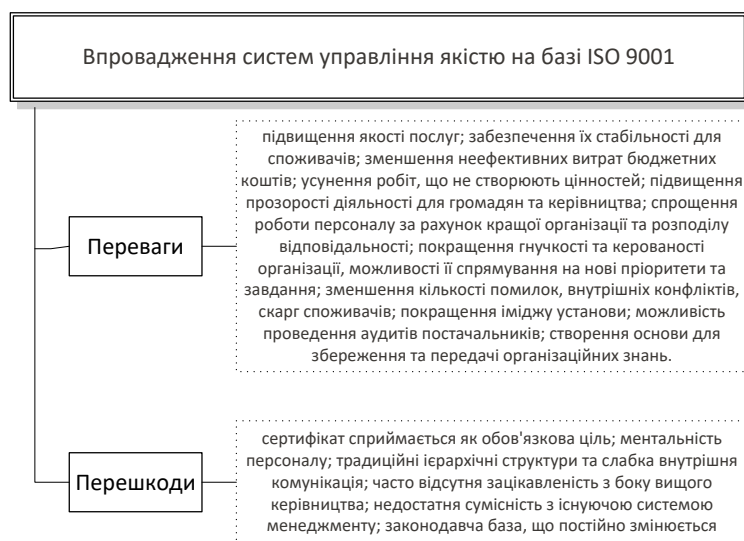


Рис. 1. Основні переваги та недоліки впровадження системи управління якістю на базі ISO 9001 [8]

9001:2015 є розробка цілісного та ефективного механізму надання якісних послуг громадянам. Запровадження ISO в практичну діяльність органів публічного управління в цілому та безпосередньо в діяльність СЦ МВС України - це стратегічне рішення, що допоможе покращити їх загальну дієвість.

Відзначимо, що у 2017 році були опубліковані Єдині вимоги (Стандарт) до якості обслуговування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг, що розроблені Міністерством економічного розвитку і торгівлі України спільно із Офісом реформи адміністративних послуг (Проект експертної підтримки врядування та економічного розвитку (EDGE), який впроваджується канадською компанією Agriteam Canada Consulting Ltd.) та за підтримки Програми USAID «Лідерство в економічному врядуванні» з урахуванням практичного досвіду впровадження таких стандартів центрами надання адміністративних послуг – членами Всеукраїнської асоціації центрів надання адміністративних послуг. Дотримання таких вимог має гарантувати якісно організовану взаємодію із кожним відвідувачем та своєчасне опрацювання всіх звернень (Рисунок 2). Дані вимоги рекомендовані до застосування центрами надання адміністративних послуг усіх рівнів по всій території України [9].

У Законі України «Про стандартизацію» [10] наведено наступне значення вживання терміну: «стандарт - нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом,

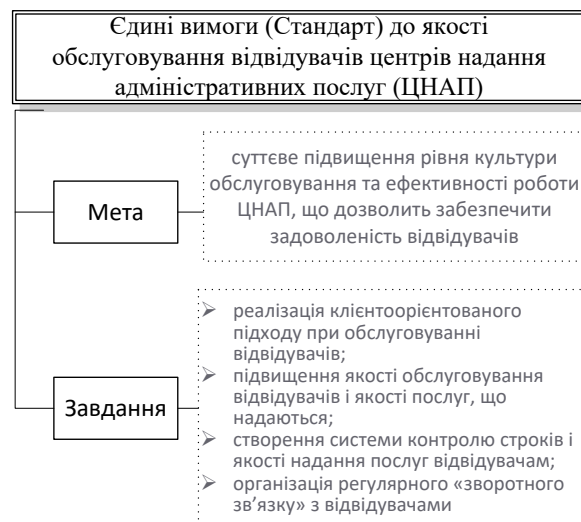


Рис. 2. Головна мета та основні завдання Єдиних вимог до якості надання адміністративних послуг [9]

що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері».

Зазначимо, що під якістю адміністративної послуги розуміють сукупність характеристик адміністративної послуги, що визначають її здатність задовольняти встановлені або очікувані потреби замовника, а стандарт надання адміністративної послуги – документ, який містить вичерпну інформацію про підстави



Рис. 3. Процесний підхід до управління якістю надання послуг СЦ МВС України

Джерело: побудовано автором на основі [11]

надання адміністративної послуги, перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та розмір плати за надання такої послуги, строк надання адміністративної послуги, пільги щодо її отримання, вид адміністративного акта, який приймається в результаті надання відповідної адміністративної послуги, підстави відмови у наданні адміністративної послуги, а також про організацію роботи адміністративного органу з надання такої послуги [2].

Метою впровадження суб'єктами влади систем управління якістю відповідно до вимог міжнародного стандарту є надання якісних послуг населенню, що повинно сприяти підвищенню: рівня якості послуг; ефективності діяльності; іміджу владних установ; керованості, гнучкості, здатності більш ефективно розв'язувати нагальні проблеми.

На рисунку 3 представлена загальна схема управління якістю надання послуг СЦ МВС України на основі процесного підходу, що відображає зв'язок між процесами та роль клієнта у визначенні додаткових вимог щодо якості надання послуг. Процесний підхід визначає: процеси з погляду створення додаткових цінностей і одержання результату; постійне поліпшення процесів на основі результатів моніторингу; результативність функціонування процесів.

Більшість науковців стверджують, що оцінка якості надання послуг – це, фактично, перевірка діяльності суб'єкта надання послуг щодо відповідності результату наданої послуги офіційно встановленим вимогам. Зазначене вимагає комплексного підходу до вирішення таких завдань. Однією з базових основ для фор-

мування методології оцінки діяльності сервісних центрів та якості послуг, які вони надають може бути система управління якістю ISO 9001. Стандарт ISO 9001 визначає «якість» як ступінь, до якого сукупність власних характеристик задовольняє визначені вимоги. Вимога – це сформульована потреба чи очікування, загальнозрозумілі та обов'язкові. Задоволеність замовника – сприйняття замовником ступеня виконання його вимог. Враховуючи вимоги міжнародного стандарту ISO 9001, можна запропонувати послідовність відповідних етапів оцінки якості послуг та діяльності сервісних центрів МВС (Рисунок 4). Подана послідовність сформована на основі положень методології оцінки якості надання адміністративних послуг та діяльності ЦНАП [12].

Висновки. Дослідження, що проводяться за різними напрямками оцінки якості надання адміністративних послуг в нашій державі засвідчують поліпшення у даній сфері, простежується позитивний розвиток системи надання адміністративних послуг. Попри достатньо високі оцінки за певними критеріями, необхідно критично підходити до загального результату оцінювання. Постійне поліпшення якості надання послуг, одним зі способів досягнення якого виступає періодичне оцінювання, має стати принципом діяльності всіх публічних установ. Процес формування ефективних напрямів підвищення якості надання послуг сервісними центрами МВС України не досліджується науковцями й практиками так, як надання адміністративних послуг ЦНАП. Оцінка якості надання адміністративних послуг розглядається як перевірка діяльності адміністративного органу щодо надання адмі-

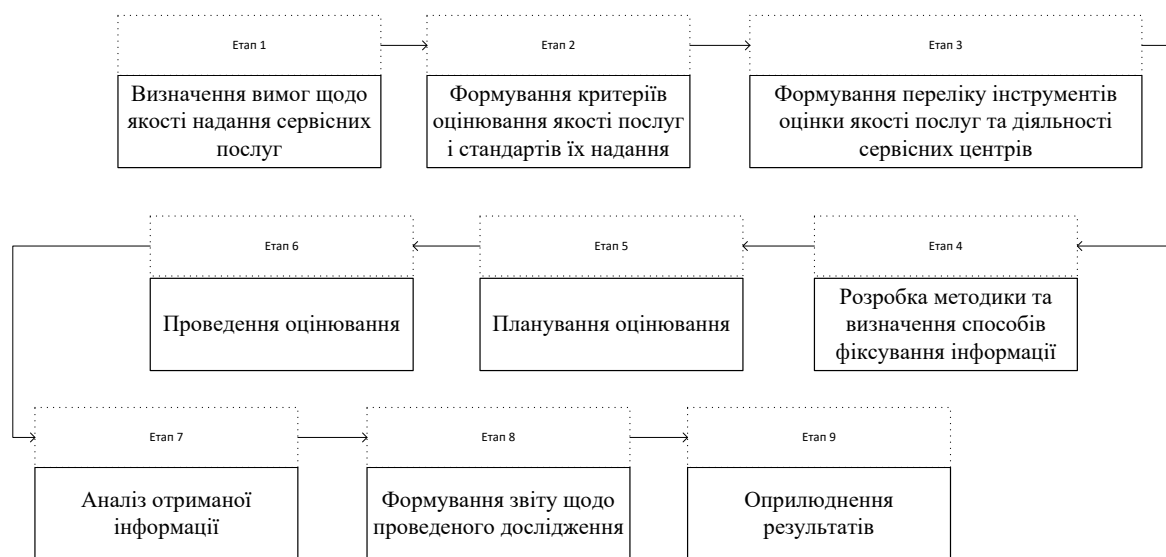


Рис. 4. Послідовність етапів оцінки якості послуг, що надають СЦ МВС України

Джерело: побудовано автором на основі [12]

ністративних послуг, при цьому мірилом оцінки якості надання адміністративних послуг є не критерії, а конкретні "стандарти". В сучасних умовах переваги має впровадження в діяльність органів публічної влади системи управління якістю на базі ISO 9001. Існування позитивних практик використання системи ISO 9001:2015 спонукає на її запровадження в різних сферах публічного управління та у сфері надання сервісних послуг центрами МВС України зокрема.

Список використаної літератури:

1. Маматова Т. В. Формування нової системи надання адміністративних послуг в умовах децентралізації / Т. В. Маматова // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4. – С. 75-83. – URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplur_2015_4_12.
2. Про адміністративні послуги: Закон України № 737 від 6 вер. 2012. – URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
3. Менеджмент у сфері послуг: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл./ О.Б. Моргулець – К. : Центр учб. л-ри, 2012. – Бібліогр.: с. 383. - 383 с.
4. Проект Закону «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54676
5. Висновок до проекту Закону України від 20.05.2015 № 2567 (Одержаний ВР України) «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України» URL: <https://ips.ligazakon.net/document/XH1ZB00Q?an=2>
6. Позняк А. О. Напрямки підвищення якості надання громадських послуг населенню / А. О. Позняк // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Серія : Державне управління. – 2015. – Т. 254, Вип. 242. – С. 86-92. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2015_254_242_16.
7. Офіційний сайт ISO. URL: <https://www.iso.org/ru/home.html>
8. Проект UMBRELLA, Польща. URL: <http://www.umbrella.org.pl>
9. Єдині вимоги (Стандарт) якості обслуговування відвідувачів ЦНАП <https://cnap.in.ua/802/>
10. Закон України «Про стандартизацію» від 05.06.2014 № 1315-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18#Text>
11. Настанова з якості Тернопільської міської ради. URL: https://ternopilcity.gov.ua/app/webroot/files/Strukturni_pidrozdily/Nastanova_jakosti_02%2018.03.13%20_2_.pdf
12. Практичний посібник «Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг». Київ, 2017. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/15/Posibniik_CNAP.pdf

Lilikovych P. V. Formation of a modern system of provision of services by service centers of the ministry of internal affairs of Ukraine

The article examines the process of the formation of effective directions for improving the quality of services provided by service centres of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The development of the system of quality assurance of public services in Ukraine is described and the need for public authorities to form quality relations with citizens is emphasized. The criteria for assessing the quality of administrative services are reflected in the Law of Ukraine "On Administrative Services". It is noted that the assessment of the quality of administrative services is considered as an inspection of the administrative body for the provision of administrative services. It is noted that the direct measure of assessing the quality of administrative services is not criteria, but specific "standards". The concept of "service" and shortcomings in its interpretation are studied. The international standard of the quality management system and the activity of the International Organization for Standardization are analyzed. The main advantages and disadvantages of implementing a quality management system are based on ISO 9001, and its purpose and basic principles are presented. The purpose and tasks of the uniform requirements (standard) to the quality of service of visitors to the centres of administrative services, developed by the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, are described. The meaning of using the term "standard" according to the Law of Ukraine "On Standardization" is given. An understanding of the concepts of "quality of administrative service" and "standard of administrative service" is given. The scheme of the process approach to the quality management of the SC of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is given and the need to use the sequence of stages of quality assessment is defined in the practical manual "Basic provisions of the methodology for assessing the quality of administrative services".

Key words: service, administrative services, service centres, public management.

Н. В. Ткаленко

доктор економічних наук,
професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Чернігівського національного технологічного університету

О. В. Михайловська

кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Чернігівського національного технологічного університету

М. С. Татарчук

аспірант
Чернігівського національного технологічного університету

ЕКОСВІДОМІСТЬ НАСЕЛЕННЯ ЯК СТРАТЕГІЧНА ЦІЛЬ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

У статті досліджено рівні екологічної свідомості населення та типи сприйняття реальності, показники формування ефективної екологічної свідомості. Схарактеризовано поняття «сталий розвиток», наведено основні цілі сталого розвитку, які адаптовані з урахуванням національної специфіки та представлені у Національній доповіді. Досліджено напрями співробітництва між Україною та Європейським Союзом, засади для євроінтеграційних процесів у природоохоронній галузі. Розглянуто ціль №1 Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року». Схарактеризовано управлінську діяльність центральних органів виконавчої влади у напрямі формування екосвідомості населення, наголошено на позитивних зрушеннях та окреслено негативні практичні моменти. На прикладі Чернігівської області досліджено оперативні цілі проєкту Стратегії сталого розвитку на період до 2027 року. Наголошено на відсутності формування інфраструктури утилізації та оброблення відходів в області, що гальмуватиме подальші кроки у напрямі сталого розвитку навіть за умови належної екосвідомості населення. Наведено мету та стратегічні цілі обласної Програми охорони навколишнього природного середовища, а також схарактеризовано основні екологічні проблеми Чернігівської області. Доведено низька активність громадян у процесі обговорення проєктів, що стосуються охорони навколишнього середовища, не належна зацікавленість у розв'язанні актуальних проблемних питань у сфері природоохоронної діяльності, які безпосередньо залежать від населення нашої держави. Запропоновано подальші дослідження проводити за напрямом пошуку дієвих механізмів впливу на формування екосвідомості населення, що дозволять досягти очікуваних результатів сталого розвитку.

Ключові слова: екосвідомість, сталий розвиток, стратегічні цілі, природоохоронна діяльність.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Різномпланові зміни, що сьогодні відбуваються в сучасній Україні спонукають до формування актуальних стратегічних цілей у різних сферах життєдіяльності. Природоохоронна діяльність тісно пов'язана не лише з економікою, а й із соціальною сферою. Забезпечення необхідних результатів сталого економічного розвитку країни не можливе без належної екосвідомості її населення, оскільки сьогодні при-

родне середовище інтенсивно експлуатується для задоволення власних потреб людей, які не замислюються над наслідками такого потребового ставлення до природи. Тому без формування належної екосвідомості серед населення не можливі подальші кроки у напрямі реалізації екологічної політики держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У мережі Інтернет сьогодні можна знайти багато актуальних публікацій, які стосують-

ся екологічних питань як нашої держави, так і світу в цілому. Різні дослідження носять як науковий так і просвітницький характер. Відповідні структури у сфері державного управління постійно публікують плани та звіти щодо реалізації екологічної політики в країні. У наукових колах проблема екологічної свідомості знайшла відображення у працях таких вчених як А. Алдашева, А. Асмолов, Г. Бачинський, І. Бойко, М. Васильєв, О. Гірченко, В. Ігнатова, В. Комаров, А. Кузнєцова, В. Назаренко, Л. Попова, М. Хилько, Г. Шолох та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Після проведеного дослідження публікацій, що існують, можна стверджувати про надзвичайну актуалізацію за останні роки питання щодо шляхів формування екосвідомості населення України. Сьогодні погляди різних науковців спрямовані на розгляд екологічної свідомості як соціального феномена. Однак недостатньо дослідженим залишається питання формування екосвідомості населення як стратегічної цілі загальнонаціональної екополітики.

Мета статті. Дослідження основних складових екосвідомості як стратегічної цілі природоохоронної діяльності та практичного досвіду

щодо її формування серед населення України як з боку держави, так і з боку неурядових громадських організацій.

Виклад основного матеріалу. Термін «екологія» вперше був введений в ужиток у 1866 році німецьким біологом Ернестом Геккелем в книзі «Загальна морфологія організмів» («Generelle Morphologie der Organismen»). Як зазначають науковці – екологічні знання за своїми особливостями є єдністю теоретичних знань і практичних навичок, та істотно впливають на світогляд людей. Тому кожен має володіти мінімальними екологічними знаннями, а екологічна освіта населення повинна бути пріоритетним напрямом навчання і виховання з дитинства [1].

У статті «Концептуальні виміри екологічної свідомості» [2] її автор І.І. Бойко наводить наявні рівні екологічної свідомості за глибиною усвідомлення міри екологічного ризику та типи сприйняття реальності людьми (Рисунок 1).

Автор статті цілком справедливо зазначає, що «показником формування ефективної екологічної свідомості є як знання про природне середовище, так і активні дії, спрямовані на примноження природного багатства». Отже, без екосвідомого населення неможливо крокувати у напрямі сталого розвитку держави.

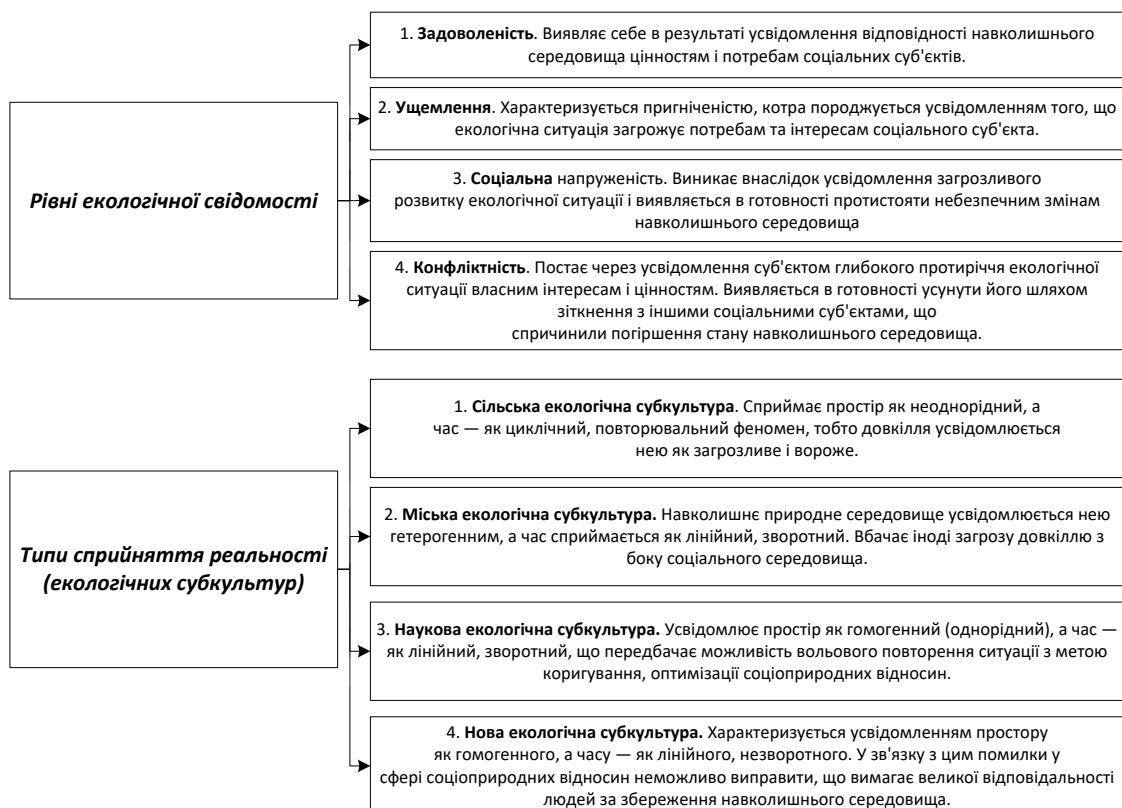


Рис. 1. Рівні екологічної свідомості та типи сприйняття реальності [2]

Виходячи з матеріалів Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку (1992 р.), сталий розвиток – це такий розвиток суспільства, який задовольняє потреби сучасності, не ставлячи під загрозу здатність наступних поколінь задовольняти свої власні потреби. Словосполучення “сталий розвиток” є перекладом з англійської мови: sustainable development та означає дослівно “розвиток, що підтримується” (sustain – опора, підтримувати, витримувати) [3].

Отже, основною з центральних тем Європейської Ради є екологія. Найактуальнішими питаннями, що потребують дієвих механізмів вирішення, продовжують бути: ситуація із забрудненням навколишнього середовища та зменшення рівня надспоживання. На жаль Уряд України не робить достатніх кроків у напрямі їх розв’язання в нашій державі. Слід нагадати, що в Україні проблем, які пов’язані з природоохоронною діяльністю набагато більше, ніж в Європейських країнах. Водночас не можна стверджувати, що жодних заходів для зрушення даного питання з місця не відбувається. Велика кількість інформативних проєктів сьогодні спрямовані на розв’язання найактуальніших екопроблем. Багато з них реалізуються неурядовими громадськими організаціями та волонтерами, завдяки чому, як стверджують дослідники, можна виділити такий позитивний момент як поступову появу серед молоді екологічної відповідальності.

Співробітництво між Україною та ЄС має на меті: 1) збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища;

захист громадського здоров’я; розсудливе та раціональне використання природних ресурсів; заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища [4, 5, 6].

01 січня 2020 року буде введений в дію Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [7], що базується на Угоді про асоціацію між Україною та ЄС і цілях сталого розвитку ООН [8]. Першою з цілей, що прописана в Законі є «Формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва» (Рисунок 2).

Слід відзначити, що серед показників оцінки реалізації державної екологічної політики, лише один прямо стосується даної цілі, а саме: «Громади, в яких затверджені та впроваджуються стратегії розвитку та плани заходів з їх реалізації, розроблені за участю громадськості (базовий (2015 рік – 80%, 2020 рік – 100%, 2025 рік – 100%, 2030 рік – 100%))». Однак, перш за все не лише до бізнесу та влади, а й до звичайних громадян необхідно донести навіщо створювати відповідні умови у напрямі забезпечення природоохоронної діяльності, оскільки мова йде не лише про щоденні побутові питання (захист тварин, спалювання листя й сміття, сортування сміття тощо), а й про більш глобальні проблеми (забруднення річок, повітря, ґрунтів).

Зазначимо, що з 1 січня 2018 року Україна зобов’язалася сортувати все сміття за видами матеріалів, а також розділяти його на придатне

Ціль 1. Формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва
Завдання: - впровадження освіти в інтересах збалансованого (сталого) розвитку, екологічної освіти та виховання, просвітницької діяльності з метою формування в суспільстві екологічних цінностей і підвищення його екологічної свідомості; - оцінка ставлення та підвищення рівня поінформованості суспільства щодо значення, переваг та інструментів сталого споживання і виробництва, стану і цінностей біорізноманіття та заходів, які необхідно здійснити для його збереження, відновлення і сталого використання; - забезпечення практичної реалізації результатів сучасних та фундаментальних екологічних досліджень та безперервної взаємодії між науковцями та державними органами; - врахування рекомендацій наукових установ екологічного спрямування при прийнятті управлінських рішень та підготовці проєктів нормативно-правових актів; - розвиток партнерства між секторами суспільства з метою залучення до планування і реалізації природоохоронної політики усіх заінтересованих сторін; - забезпечення участі громадськості у прийнятті управлінських рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища та природокористування; - забезпечення дотримання екологічних прав та обов’язків громадян, доступу громадськості до правосуддя з питань охорони навколишнього природного середовища та природокористування.

Рис. 2. Основні завдання цілі «Формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва» [7]

для повторного використання, для захоронення та небезпечне. Пройшло майже 2 роки, але помітних зрушень у даному напрямі не сталося [9].

Міністерство енергетики та захисту довкілля України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки. З його структурою можна детально ознайомитись за посиланням <https://menr.gov.ua/content/struktura.html>. Офіційний веб-портал містить багато інформації, але деяка застаріла, наприклад «Звіти про результати громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю». Останні дані у цьому розділі висвітлено за 26 грудня 2018 року.

Позитивним зрушенням у сфері природоохоронної діяльності цілком справедливо можна вважати проєкт Міністерства енергетики та захисту довкілля у створенні інтерактивної мапи [10] стосовно стихійних звалищ. На сайті міститься інформація не лише щодо наявних

порушень, а й щодо результатів розв'язання даних проблем. Дана екологічна мапа розміщена також на сайті Державної екологічної інспекції в Чернігівській області [11].

Водночас відзначимо про відсутність позитивних зрушень щодо формування інфраструктури утилізації та оброблення відходів на прикладі Чернігівської області, а саме (станом на 01.01.2019 року): 1) пункти приймання/збирання зношених шин, од. – відсутні; 2) пункти приймання/збирання відходів електронного та електричного обладнання, од. – 8 (м. Чернігів); 3) пункти приймання транспортних засобів на утилізацію, од. – відсутні; 4) пункти та установки централізованого знешкодження медичних відходів, од. – відсутні. Можемо констатувати, що дана ситуація є критичною для такої великої області як Чернігівська та потребує термінового вирішення, оскільки навіть за умови екоосвідомості населення подальша робота в зазначеному напрямі не можлива. Основні екологічні проблеми згідно з Екологічним Паспортом Чернігівської області у 2018 році, наведені на рисунку 3.

На обласному рівні основним практичним інструментом реалізації стратегічних завдань

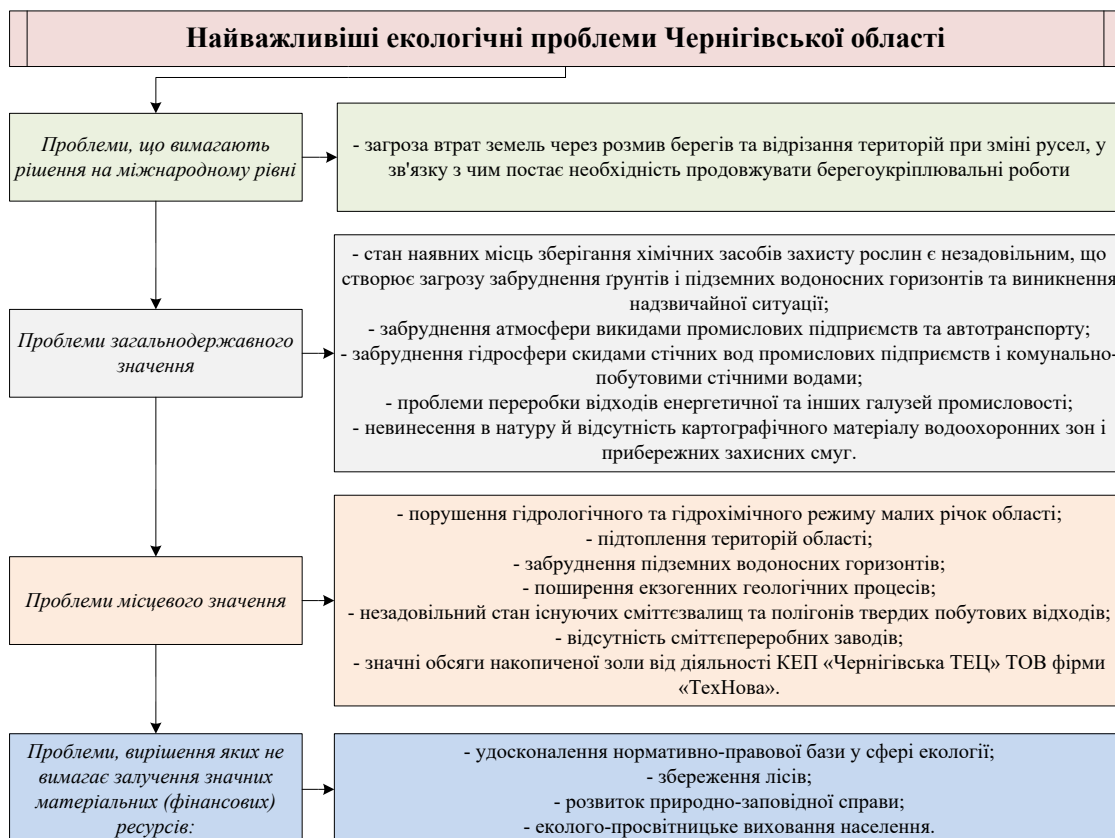


Рис. 3. Основні екологічні проблеми Чернігівської області, 2018 рік

Побудовано на основі Екологічного Паспорта Чернігівської області за 2018 рік

у сфері екологічної безпеки Чернігівської області виступає Програма охорони навколишнього природного середовища Чернігівської області. Дана Програма узгоджується з положеннями Закону «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року».

Корисним можна вважати практичний досвід ініціативи «Екологічний порядок денний для кандидатів у Президенти України». Коаліції неурядових громадських організацій, до яких входить «Екодія» [12], пропонує на своїй сторінці тест на екосвідомість для кандидатів у Президенти України. Доречним, на думку авторів, було б використовувати дану практику для дослідження ступеню екосвідомості серед депутатів різних рівнів управління.

На замовлення УМКА (Української молодіжної кліматичної асоціації) за підтримки Представництва Фонду імені Гайнріха Бюлля в Україні було проведено соціологічне дослідження продовж якого вивчалось, як жителі Києва сприймають екологічні проблеми та що вони про них знають.

Серед усіх трьох фокус-груп (1. Студент/-ки 17-25 років, не залучені до роботи громадських

організацій; 2. Одружені люди 25-40 років, половина з яких мають дітей; 3. Люди 18-35 років з досвідом активізму) найменш готовими змінювати свою поведінку виявилися студент/-ки. Водночас, у даній групі однією із найважливіших причин екологічних проблем визнали погане виховання, «менталітет» і відсутність пропаганди екосвідомих дій.

Показовим є те, що відсутність стратегічного планування на рівні держави вважають однією з головних причин екологічних проблем у всіх групах. Основними джерелами інформації усіх груп визнані: 1) агрегатори новин і соціальні мережі; 2) телебачення і особисте спілкування з родичами або знайомими, при чому більшість опитаних не мають постійних джерел інформації на екологічні теми. Частина опитаних хотіла б дізнаватися про стан екології від незаангажованих експертів і науковців. Студенти цікавилися би інформацією, якби її надавали популярні блогери, при цьому вдалим форматом вважають інфотеймент (поєднання наукового і розважального контенту). За результатами даного опитування побудовано Рисунок 4, який демонструє екологічні проблеми та причини їх виникнення з точки зору всіх респондентів.



Рис. 4. Основні екологічні проблеми та причини їх виникнення за результатами опитування
Побудовано авторами на основі [13]

Отже, автори вважають за доцільне проводити схожі опитування у всіх містах України та формувати шляхи поліпшення ситуації, що досліджується з їх урахуванням. Також можна констатувати і низьку активність громадян у процесі обговорення проєктів, які стосуються охорони навколишнього середовища, що містяться на сайтах державних органів влади. Відзначимо про те, що навіть коли відбувається публічне обговорення проблемного питання, відсутні показники результативності такого обговорення [14].

Висновки. Проблемні питання, що пов'язані з формуванням належного рівня екосвідомості в сучасній Україні стосуються не лише бізнесу та урядових структур, а й усіх громадян нашої держави. Певні позитивні зрушення щодо роботи у даному напрямі віддзеркалюються в мережі Інтернет не лише з боку неурядових громадських організацій, а й з боку структур державного управління також. У рамках співробітництва між Україною та ЄС 01 січня 2020 року буде введений у дію Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», що викликає надію на подальші активні кроки в системі природоохоронної діяльності. Однак можна стверджувати про відсутність усвідомлення переважною більшістю громадян наявних проблем у даній сфері, що доводять певні соціологічні опитування та практичні кроки. Тобто, поки що існує певна неефективність взаємодії між наукою, бізнесом, громадськістю, діяльністю громадських організацій, органів місцевого самоврядування, органів державної влади у напрямі формування екосвідомості як однієї з умов сталого розвитку, що давно вже є нормою в країнах Європейського Союзу. Подальші дослідження будуть стосуватися розробки пропозицій, що дозволять усунути дане негативне явище.

Список використаної літератури:

1. Santra S.C. Ecology: Basic And Applied. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=dQUSARpr22cC&lpg=PP1&dq=Ecology&pg=PP1&hl=ru#v=onepage&q&f=false>
2. Бойко І.І. Концептуальні виміри екологічної свідомості. Біоресурси і природокористування. Том 5. №1-2. 2013. URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Bio/article/view/2504>
3. Що таке сталий розвиток? United Nations in Ukraine. URL: <http://www.un.org.ua/en/45-temp/1484-2012-06-11-14-41-36>
4. Глобальні цілі сталого розвитку. UNDP. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html>
5. Офіційний веб-портал Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://menr.gov.ua/timeline/evrointegraciya.html>
6. 2017 - Національна доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна», яка визначає базові показники для досягнення Цілей сталого розвитку (ЦСР) URL: <http://www.un.org.ua/ua/publikatsiita-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017-natsionalna-dopovid-tsili-staloho-rozvytku-ukraina-iaka-vyznachaie-bazovi-pokaznyky-dlia-dosiagnennia-tsilei-staloho-rozvytku-tssr>
7. Закон України Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>
8. Рада схвалила стратегію екологічної політики України до 2030 року. Інформаційне агентство УНІАН. URL: <https://www.unian.ua/ecology/10300791-rada-shvalila-strategiyu-ekologichnoji-politiki-ukrajini-do-2030-roku.html>
9. Екологічна свідомість в Україні – нездійсненна мрія чи недалеко майбутнє? Інформаційне агентство УНІАН URL: <https://www.unian.ua/ecology/10313883-ekologichna-svidomist-v-ukrajini-nezdiysnennamriya-chi-nedaleke-maybutnye.html>
10. Міністерство енергетики та захисту довкілля України. Інтерактивна мапа. URL: <https://ecomapa.gov.ua/>
11. Державна екологічна інспекція у Чернігівській області. Офіційний веб-портал. URL: <https://chernigiv.dei.gov.ua/>
12. Тест на екосвідомість для кандидатів у Президенти України. Екодія. URL: <https://ecoaction.org.ua/test-na-ekosvidomist.html>
13. Міністерство екології та природних ресурсів України Департамент екології та природних ресурсів Чернігівської обласної державної адміністрації. URL: <http://eco.cg.gov.ua/>
14. Екологічні проблеми і свідоме поведінка: що знають жителі і жителі Києва. Heinrich-Böll-Stiftung Україна. URL: <https://ua.boell.org/uk/2019/03/05/ekologichni-problemi-i-svidomapovedinka-shcho-znayut-zhitelki-i-zhiteli-kiieva>

Ткаленко Н. В., Михайловская Е. В., Татарчук М. С. Экоосознание населения как стратегическая цель экологической деятельности в современной Украины

В статье исследованы уровне экологического сознания населения и типы восприятия реальности, показатели формирования эффективной экологического сознания. Охарактеризован понятие «устойчивое развитие», приведены основные цели устойчивого развития,

которые адаптированы с учетом национальной специфики и представлены в Национальном докладе. Исследованы направления сотрудничества между Украиной и Европейским Союзом, основы для евроинтеграционных процессов в природоохранной отрасли. Рассмотрены цель №1 Закона Украины «Об основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2030 года». Охарактеризован управленческую деятельность центральных органов исполнительной власти в направлении формирования экосознания населения, отмечены позитивные сдвиги и обозначены негативные практические моменты. На примере Черниговской области исследовано оперативные цели проекту Стратегии устойчивого развития на период до 2027 года. Отмечено отсутствие формирования инфраструктуры утилизации и обработки отходов в области, тормозит дальнейшие шаги в направлении устойчивого развития даже при условии надлежащей экосознания населения. Приведены цели и стратегические цели областной Программы охраны окружающей природной среды, а также охарактеризован основные экологические проблемы Черниговской области. Доказана низкая активность граждан в процессе обсуждения проектов, касающихся охраны окружающей среды, не принадлежащая заинтересованность в решении актуальных проблемных вопросов в сфере природоохранной деятельности, напрямую зависят от населения нашего государства. Предложено дальнейшие исследования проводить по направлению поиска действенных механизмов влияния на формирование экосознания населения, позволят достичь ожидаемых результатов устойчивого развития.

Ключевые слова: экосознание, устойчивое развитие, стратегические цели, природоохранная деятельность.

Tkalenko N. V., Mykhailovska O. V., Tatarchuk M. S. Eco consciousness of the population as a strategic goal of environmental activity in modern Ukraine

This article examines the ecological consciousness of the population and the types of perceptions it holds to serve as indicators of the formation of an effective ecological consciousness. It also describes the concept of "sustainable development", the main goals of sustainable development which are adapted to Ukraine specifically and possible avenues of cooperation between Ukraine and the European Union, including European integration in the field of environmental protection. The article also describes the managerial activity of the central executive bodies in forming the ecological consciousness of the population as well as outlines the positive changes and challenges of this process, especially in regard to strategic goals set forth by the Ukrainian government in its draft Sustainable Development Strategy compared to progress made in the Chernihiv Region. The article emphasizes a lack of infrastructure, especially for waste utilization and treatment, in the Chernihiv Region which and low civic participation in the region as hurdles for adequate progress toward sustainable development and environmental protection in the region, even with proper environmental awareness. It is proposed that further research be conducted into more effective mechanisms for influencing the formation of a more eco-conscious population, which will in turn lead to better sustainable development.

Key words: eco - consciousness, sustainable development, strategic goals, environmental protection.

УДК 657.421.1

Д. О. Грицишен

доктор економічних наук, професор,
професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування
Державного університету «Житомирська політехніка»

Ж. В. Прокопенко

кандидат економічних наук,
доцент кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування
Державного університету «Житомирська політехніка»

Т. М. Кочин

аспірант кафедри обліку і аудиту
Державного університету «Житомирська політехніка»

ПРОЦЕДУРИ ОТРИМАННЯ АУДИТОРСЬКИХ ДОКАЗІВ ЯК ЗАСІБ ВИЯВЛЕННЯ ВИКРИВЛЕНЬ У ФІНАНСОВІЙ ЗВІТНОСТІ ТА ЗНИЖЕННЯ ЇЇ ЯКОСТІ

У статті досліджено та удосконалено організаційно-методичні засади аудиторських процедур у відповідності до Міжнародних стандартів аудиту, скеровано за логікою наступні процедури: формулювання цілей аудитора при виконання процедур з метою мінімізації ризиків висловлення хибної аудиторської думки; окреслення об'єктів та статей фінансової звітності, щодо яких будуть здійснюватися аудиторські процедури; розробка робочого документу аудитора, який дозволяє зафіксувати суттєві міркування аудитора в ході проведення аудиту.

Визначено, що цілі аудитора в ході виконання аудиторських процедур щодо забезпечення якості фінансової звітності на основі використання результатів роботи аудитора слід диференціювати в залежності від категорії таких процедур.

Сформульовано цілі аудитора при виконанні процедур перевірки якості фінансової звітності відповідно до кожного міжнародного стандарту аудиту, що регулюють загальні аудиторські процедури на всіх етапах перевірки.

Досліджено використання аудиторських процедур при вивченні питання якості розкриття інформації у окремих формах фінансової звітності. Сформовано Матрицю використання окремих аудиторських процедур в ході перевірки Форми 1 «Баланс (Звіт про фінансовий стан)» на основі методичних рекомендацій щодо аудиторських процедур, описаних у міжнародних стандартів аудиту. Продемонстровано пропозиції щодо складання робочих документів аудитора на виконання процедур МСА, які спрямовані на оцінку властивого ризику існування викривлень у фінансовій звітності. Розроблено матриці використання окремих аудиторських процедур в ході перевірки Форми 2 «Звіт про фінансові результати» (Звіт про сукупний дохід)», Форми 3 «Звіт про рух грошових коштів» та Форми 4 «Звіт про власний капітал».

Сформульовано перелік питань, які слід включити до письмових записів до управлінського персоналу з метою отримання аудиторських доказів щодо якості фінансової звітності. Обґрунтовано зміст застосування аудиторських процедур для перевірки якості фінансової звітності, в тому числі сформульовано застосування процедур отримання аудиторських доказів у вигляді зовнішніх підтверджень та письмових записів базуються на оцінених ризиках середовища існування суб'єкта господарювання.

Ключові слова: фінансова звітність, якість, аудиторські докази, міжнародні стандарти аудиту, аудитор, матриця.

Постановка проблеми. Підвищення рівня якості фінансової звітності стає можливим за належного організаційно-методичного та інформаційного забезпечення виконання аудиторських процедур. Проте, недоліки інформа-

ційного забезпечення та властиві обмеження аудиторської перевірки призводять до асиметричності інформації, на якій базується аудиторська думка. За словами В.В. Євдокимова, «асиметричність інформації має ряд негативних

соціально-економічних наслідків, які проявляються залежно від виду ринку, на якому існує асиметричність інформації між учасниками господарських відносин» [1, с. 135].

За словами В.П. Бондаря, «одним із інструментів інформаційної підтримки реалізації прав акціонерів у цивілізованій ринковій економіці є розкриття фінансової інформації підприємства згідно з вимогами зацікавлених користувачів та відповідне оприлюднення фінансової звітності. <...> Забезпечити більшу прозорість та неупереджене розкриття повної та достовірної інформації про діяльність підприємства дозволяє розвиток аудиторської практики, її організаційно-методичне забезпечення відповідно до професійних стандартів аудиту» [2]. В іншій своїй праці В.П. Бондар стверджує: «Аудиторська діяльність має забезпечувати гарантії надійності, прозорості та достовірності фінансової інформації, що надається бізнесом» [3]. Погоджуючись викладеною думкою, зауважимо, що саме тому методична підтримка виконання аудиторських процедур повинна бути орієнтована на забезпечення достатності та прийнятності аудиторських доказів, адже саме якісні аудиторські докази дозволяють формувати обґрунтовану думку аудитора щодо якості фінансової звітності (відповідно до мети аудиту, така якість полягає у її достовірності та відповідності обраній концептуальній основі).

З іншого боку, слушною є думка Н.І. Дорош, яка вказує: «Аудиторів необхідно оцінити ризики суб'єкта господарювання, а також те, наскільки ефективно система управління визначає їх та управляє ними. Результати аналізу ризиків підприємства безпосередньо впливають на кількість та напрями аудиторських робіт, які необхідно виконати. При здійсненні планування аудиторської перевірки необхідно чітко сформулювати унікальні ризики підприємства-клієнта, <...> визначити типи аудиторських процедур, які мають бути виконані з врахуванням впливу ризиків. Без розуміння ризику персонал аудиторської фірми не може виконати свої зобов'язання, особливо щодо клієнтів, які мають високий ризик наявності суттєвих викривлень у фінансовій звітності [4]. У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне обґрунтувати склад аудиторських процедур у відповідь на оцінені ризики, адже, оцінені на попередньому етапі, такі ризики стають базисом встановлення аудитором меж достатності та прийнятності аудиторських доказів на подальших етапах аудиторської перевірки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання аудиту фінансової звітності глибоко досліджують вітчизняні та зарубіжні вчені та дослідники, зокрема О.Р. Антонюк [5], В.А. Дерій [6], І.М. Дмитренко, Н.І. Дорош [7], М.Д. Корінько [8], В.П. Пантелеєв [9], О.А. Петрик [10], О.Ю. Редько [11], В.В. Рядська [12] та інші. Разом з тим, глибокого дослідження вимагають окремі організаційно-методичні питання виконання аудиторських процедур для забезпечення якості розкриття інформації у фінансовій звітності підприємства, на що і буде орієнтоване дане дослідження.

Мета статті полягає у дослідженні процедур отримання аудиторських доказів як засобу виявлення викривлень у фінансовій звітності та зниження її якості.

Виклад основного матеріалу. Підвищення рівня якості фінансової звітності стає можливим за належного організаційно-методичного та інформаційного забезпечення виконання аудиторських процедур. Проте, недоліки інформаційного забезпечення та властиві обмеження аудиторської перевірки призводять до асиметричності інформації, на якій базується аудиторська думка. Якість аудиторських процедур, їх ретельність та повнота інформаційного забезпечення визначають можливість забезпечення достовірних аудиторських тверджень щодо статей фінансової звітності, їх існування та класифікації, що, у свою чергу, створює можливість оцінки якості фінансової звітності на основі висновків аудитора.

Тому, нами досліджено та удосконалено організаційно-методичні засади аудиторських процедур у відповідності до МСА, скеровано за логікою таких процедур:

1) формулювання цілей аудитора при виконання процедур з метою мінімізації ризиків висловлення хибної аудиторської думки;

2) окреслення об'єктів та статей фінансової звітності, щодо яких будуть здійснюватися аудиторські процедури;

3) розробка робочого документу аудитора, який дозволяє зафіксувати суттєві міркування аудитора в ході проведення аудиту.

За визначенням МСА 500 «Аудиторські докази», вони визначаються як «інформація, яку використовує аудитор під час формування висновків, на яких ґрунтується думка аудитора. <...> інформація, що міститься в бухгалтерських записах, які є основою для фінансової звітності, та інформація, отримана з інших джерел».

Зауважимо, що прийнятність аудиторських доказів («міра якості <...>, їх доречність та надійність для забезпечення підтвердження висновків, на яких ґрунтується думка аудитора») та їх достатність («міра кількості аудиторських доказів») визначається якістю аудиторських процедур, їх ретельністю та повнотою інформаційного забезпечення. Це визначає можливість забезпечення достовірних аудиторських тверджень щодо статей фінансової звітності, їх існування та класифікації, що, у свою чергу, створює можливості оцінки якості фінансової звітності на основі висновків аудитора.

На основі вивчення змісту Міжнародних стандартів аудиту та практики їх застосування, визначено, що цілі аудитора в ході виконання аудиторських процедур щодо забезпечення якості фінансової звітності на основі використання результатів роботи аудитора слід диференціювати в залежності від категорії таких процедур. Зокрема, нами їх поділено на дві категорії, які мають особливі сфери використання:

- загальні аудиторські процедури, що використовуються на рівні фінансової звітності;

- аудиторські процедури, що використовуються на рівні окремих рахунків та класів операцій.

Розглянемо цілі аудитора за першою категорією процедур.

Для забезпечення комплексності досягнення цілей підвищення якості фінансової звітності в частині зростання достовірності висновків аудитора щодо неї, вважаємо за доцільне сформулювати цілі аудитора при виконанні процедур перевірки якості фінансової звітності відповідно до кожного міжнародного стандарту аудиту, що регулюють загальні аудиторські процедури на всіх етапах перевірки.

Так, МСА 500 «Аудиторські докази» [88, с. 434-451], визначаючи загальне розуміння аудиторських процедур, дають уявлення про їх відмінності та сферу застосування. На його основі аудитор встановлюватиме доречність та цілі застосування кожної процедури, можливість її використання для повної та достовірної інтерпретації статті, що сприятиме зростанню якості сприйняття фінансової звітності. На нашу думку, слід виділити наступні цілі аудитора:

- 1) підбір та обґрунтування аудиторських процедур у відповідь на оцінені ризики, встановлені на етапі ознайомлення з середовищем діяльності підприємства у відповідності до МСА 315;

- 2) ухвалення рішення про доцільність застосування аудиторської вибірки;

- 3) визначення доречного часу проведення процедури, виходячи з потреб та особливостей її інформаційного забезпечення.

Іншим МСА, який визначає загальні аудиторські процедури є МСА 520 «Аналітичні процедури». Виходячи з його змісту, вважаємо за доцільне сформулювати цілі аудитора наступним чином:

- 1) встановлення статей звітності, які вимагають аналітичної інтерпретації для забезпечення дохідливості їх змісту користувачам фінансової звітності;

- 2) розробка аналітичної панелі показників, виходячи з особливостей та змісту кожної окремої статті звітності;

- 3) формування інтервалів допустимих значень аналітичних показників, виходячи з галузевих особливостей діяльності підприємства, розуміння яких було отримано у відповідності до МСА 315 на етапі ознайомлення;

- 4) перегляд проектів інтерпретації результатів аналітичних розрахунків та їх адаптація до цілей перевірки якості розкриття показників фінансової звітності.

Надзвичайно важливими є процедури, передбачені МСА 580 «Письмові запевнення», оскільки визначає сфери, у яких аудитор прагне та повинен отримати свідчення для підвищення рівня адекватності сформульованої думки реальному рівню якості фінансової звітності. Тому цілями аудитора для правильної реалізації положень вказаного МСА є:

- 1) встановлення ключових питань, які вимагають письмових запевнень управлінського персоналу або тих, кого наділено найвищими повноваженнями, для посилення повноти розуміння користувачами фінансової звітності ключових подій підприємства та міркувань вказаних осіб;

- 2) визначення векторів врахування міркувань управлінського персоналу або тих, кого наділено найвищими повноваженнями, при адаптації стратегії та плану виконання завдань з аудиту;

- 3) визначення засобів розкриття міркувань управлінського персоналу або тих, кого наділено найвищими повноваженнями, при формулюванні думки аудитора

Два наступних МСА концентрують увагу аудитора не на фактичних подіях звітного періоду, а на подіях, здатних у перспективі вплинути на діяльність підприємства. При цьому відсутність інформації про такі події та фактори або неможливість їх оцінки корис-

тувачами за відсутності аудиторської інтерпретації суттєво знижує якість фінансової звітності. Зокрема, цілями аудитора при виконанні вимог МСА 570 (переглянутого) «Безперервність діяльності», на нашу думку, є:

1) визначення індикаторів за статтями фінансової звітності або їх сукупністю, що знижують ймовірність безперервної діяльності;

2) розробка панелі показників для оцінки індикаторів та фактів господарського життя, що свідчать про ризики порушення принципу безперервності діяльності;

3) підготовка проектів інтерпретації результатів оцінки індикаторів та фактів господарського життя на предмет ймовірності та можливості функціонування компанії в майбутньому для цілей розуміння підходів до оцінок та якісного розкриття статей фінансової звітності

Натомість, МСА 560 «Події після звітного періоду» встановлює методологічні положення проведення процедур розгляду подій після дати балансу в ході висловлення думки аудитора про якість фінансової звітності. Цілями аудитора у зв'язку з цим є:

1) встановлення переліку подій після дати балансу та після дати складання фінансової звітності, які вимагають розкриття у звіті аудитора, оскільки істотно впливають на якість сприйняття фінансової інформації, викладеної у фінансовій звітності та пояснювальній записці до неї;

2) визначення суттєвості подій після дати балансу для сприйняття розкритих статей фінансової звітності та встановлення якості фінансової інформації;

3) визначення засобів розкриття подій після дати балансу та міркувань аудитора щодо їх впливу на статті фінансової звітності.

Тепер розглянемо детальніше процедури отримання аудиторських доказів по суті. Вони урегульовані наступними міжнародними стандартами:

– МСА 501 «Аудиторські докази – особливі положення щодо відібраних елементів» [13, с. 452-462];

– МСА 505 «Зовнішні підтвердження» [14, с. 463-474];

– МСА 510 «Перші завдання з аудиту – залишки на початок періоду» [15, с. 475-488];

– МСА 530 «Аудиторська вибірка» [16, с. 497-514];

– МСА 540 «Аудит облікових оцінок, у тому числі облікових оцінок за справедливою вартістю, та пов'язані з ними розкриття інформації» [17, с. 515-561];

– МСА 550 «Пов'язані сторони» [18, с. 562-591].

Якраз за вказаними стандартами нами сформульовано цілі аудитора при виконанні процедур перевірки якості фінансової звітності (табл. 1).

Виходячи з викладених цілей більш детально доцільно вивчити використання аудиторських процедур при вивченні питання якості розкриття інформації у окремих формах фінансової звітності.

Баланс (Звіт про фінансовий стан), будучи стандартним фінансовим звітом, який демонструє користувачам фінансовий стан підприємства, потребує особливої уваги аудитора, адже інтерпретація його показників дає можливість оцінити фінансовий стан, платоспроможність підприємства, а також можливість провадження в подальшому безперервної діяльності. Саме статті балансу будуть вивчатися подібним чином, що дозволить також виявити зміни у початкових показниках балансу у результаті змін в обліковій політиці, при виправленні помилок та зміні облікових оцінок.

Виходячи зі змісту та методичних рекомендацій щодо аудиторських процедур, описаних у МСА, сформовано Матрицю використання окремих аудиторських процедур в ході перевірки Форми 1 «Баланс (Звіт про фінансовий стан)» (табл. 2).

Використання вказаної матриці дозволяє аудитору виокремити об'єкт здійснення конкретних аудиторських процедур для отримання аудиторських доказів щодо якості розкриття інформації про фінансовий стан у фінансовій звітності. Відповідно до цього будуть визначатися обсяги робіт аудитора з проведення вибірки, обґрунтування рівня суттєвості для окремих елементів фінансової звітності, буде обиратися інформаційне забезпечення.

Тому, вважаємо слушною позицію В.П. Бондаря щодо важливості коректної перевірки вхідних залишків у фінансовій звітності – залишків на початок періоду: «Цінним джерелом інформації про відхилення у формуванні залишків на початок періоду є робочі документи попереднього аудитора та зафіксовані у них його спостереження щодо недоліків систем бухгалтерського обліку та внутрішнього контролю. Запит до попереднього аудитора щодо надання доступу до аудиторської документації відносно досліджуваного клієнта та її розгляд дозволяє аудитору отримати з незалежних джерел свідчення щодо середовища формування залишків на початок періоду, а також адекватності та при-

йнятності обраної підприємством облікової політики та її відповідності обраній концептуальній основі складання фінансової звітності» [2]. Зауважимо, що при цьому використання інформації від попереднього аудитора може бути проблемною у зв'язку з можливими обмеженнями з боку клієнта. Проте, в даному разі, якщо ці обмеження будуть суттєвими та всеохопними, у відповідності до МСА, аудитор має відмовитися від висловлення думки. Але, якщо така інформація буде отримана за запитом аудитора, на її основі формуватиметься розуміння стану активів, капіталу та зобов'язань на початок періоду, звітність за який перевіряється.

Наголосимо також, що виключне значення матимуть процедури інвентаризації, і не тільки матеріальних активів, а й фінансових активів. При цьому складна юридична форма окремих таких активів, а також їх зовнішній характер визначатиме більш розширений спектр питань, які ставить перед собою для перевірки аудитор, маючи на меті з'ясувати питання правильності існування та класифікації активів та пасивів.

Згідно з поглядами В.П. Бондаря та Ю.В. Бондар, «основою підтримання якості процесу

аудиту є документування всіх стадій його проведення. Документування процесу створює умови для контролю своєчасності і повноти виконання аудиторських процедур, дозволяє своєчасно виявляти недоліки в контрольних діях аудитора (нелогічна послідовність планування аудиторських процедур, порушення порядку застосування запланованих методів перевірки, використання неадекватних процедур контролю тощо)» [19]. У зв'язку з цим, нами запропоновано форми робочих документів аудитора, які слід складати за описаними вище аудиторськими процедурами, що дозволить отримати достатні та прийнятні аудиторські докази щодо якості фінансової звітності.

Пропозиції щодо складання робочих документів аудитора на виконання вимог конкретних МСА продемонстровано у табл. 3. Вказані документи дозволяють оцінити властиві ризики існування викривлень та встановлення якості фінансової звітності.

Форми всіх вказаних у таблиці 3 документів були розроблені в ході даного дослідження. Вони створюють інформаційно-інструментальний базис здійснення аудиторської перевірки

Таблиця 1

Цілі аудитора щодо використання МСА при виконанні процедур перевірки якості фінансової звітності, що використовуються на рівні окремих рахунків та класів операцій

Регулювання методики виконання аудиторських процедур	Цілі аудитора при виконанні процедур перевірки якості фінансової звітності
МСА 501 «Аудиторські докази – особливі положення щодо відібраних елементів»	Цілями аудитора є отримання достатніх та прийнятних доказів щодо якості розкриття фактичної наявності майна та реальності фінансових зобов'язань для оцінки достовірності розкриття активів та пасивів; дійсності результатів інвентаризації, повноти і своєчасності відображення її результатів, тобто оцінка якості представлення фінансового стану у фінансовій звітності
МСА 505 «Зовнішні підтвердження»	Цілями аудитора є отримання достатніх та прийнятних доказів щодо якості розкриття існування та класифікації дебіторської та кредиторської заборгованості
МСА 510 «Перші завдання з аудиту – залишки на початок періоду»	Цілями аудитора є отримання достатніх та прийнятних доказів щодо якості розкриття залишків активів, капіталу та зобов'язань на початок періоду з урахуванням виправлення помилок минулих періодів, отримання розуміння їх причин, наслідків коригування статей фінансової звітності
МСА 530 «Аудиторська вибірка»	Цілями аудитора є використання вибірових методів проведення аудиторських процедур, спрямованих на отримання аудиторських доказів щодо якості фінансової звітності. Межі використання аудиторської вибірки для відібраних статей фінансової звітності буде визначатися результатами оцінки ризиків на етапі ознайомлення з середовищем існування суб'єкта господарювання
МСА 540 «Аудит облікових оцінок, у тому числі облікових оцінок за справедливою вартістю, та пов'язані з ними розкриття інформації»	Цілями аудитора є отримання достатніх та прийнятних доказів щодо коректності та доцільності застосування облікових оцінок статей активів, капіталу та зобов'язань, відповідно до обраної концептуальної основи та облікової політики підприємства при формуванні фінансової звітності
МСА 550 «Пов'язані сторони»	Цілями аудитора є отримання достатніх та прийнятних доказів щодо існування викривлень у фінансовій звітності, спровокованих існуванням операцій з пов'язаними сторонами, що не тільки зумовлює ризики зниження якості фінансової звітності, проте й впливає на фінансовий стан та можливість безперервної діяльності підприємства

**Матриця використання окремих аудиторських процедур в ході перевірки
Форми 1 «Баланс (Звіт про фінансовий стан)»**

Стаття фінансової звітності	MCA 501	MCA 505	MCA 510	MCA 520	MCA 530	MCA 540	MCA 550
I. Необоротні активи			+			+	
Нематеріальні активи				+	+		
первісна вартість			+			+	
накопичена амортизація			+			+	
Незавершені капітальні інвестиції			+	+		+	
Основні засоби			+			+	
первісна вартість			+	+	+	+	
знос			+			+	
Інвестиційна нерухомість			+	+		+	+
Довгострокові біологічні активи			+	+		+	
Довгострокові фінансові інвестиції: які обліковуються за методом участі в капіталі інших підприємств	+	+	+	+		+	+
інші фінансові інвестиції	+	+	+	+		+	+
Довгострокова дебіторська заборгованість	+	+	+	+		+	+
Відстрочені податкові активи			+				
Інші необоротні активи			+				
II. Оборотні активи	+	+	+	+	+	+	
Запаси							
Поточні біологічні активи			+	+		+	
Дебіторська заборгованість за продукцію, товари, роботи, послуги	+	+	+	+	+	+	
Дебіторська заборгованість за розрахунками: за виданими авансами	+	+	+	+	+		
з бюджетом	+	+	+	+	+		
у тому числі з податку на прибуток	+	+	+				
Інша поточна дебіторська заборгованість	+	+	+	+			+
Поточні фінансові інвестиції	+	+	+	+		+	+
Гроші та їх еквіваленти	+	+	+	+			
Витрати майбутніх періодів	+	+	+			+	
Інші оборотні активи			+				
III. Необоротні активи, утримувані для продажу, та групи вибуття			+			+	
I. Власний капітал	+	+	+				+
Зареєстрований (пайовий) капітал							
Капітал у дооцінках			+				+
Додатковий капітал			+				+
Резервний капітал			+				+
Нерозподілений прибуток (непокритий збиток)			+				+
Неоплачений капітал			+				+
Вилучений капітал			+				+
II. Довгострокові зобов'язання і забезпечення			+				
Відстрочені податкові зобов'язання							
Довгострокові кредити банків	+	+	+	+			
Інші довгострокові зобов'язання	+	+	+				+
Довгострокові забезпечення	+	+	+			+	
Цільове фінансування	+	+	+			+	
III. Поточні зобов'язання і забезпечення	+	+	+	+			
Короткострокові кредити банків							
Поточна кредиторська заборгованість за: довгостроковими зобов'язаннями	+	+	+	+			
товари, роботи, послуги	+	+	+	+	+	+	+
розрахунками з бюджетом	+	+	+		+		
у тому числі з податку на прибуток	+	+	+				
розрахунками зі страхування	+	+	+		+		
розрахунками з оплати праці	+	+	+	+	+		+
Поточні забезпечення			+			+	+
Доходи майбутніх періодів	+	+	+			+	
Інші поточні зобов'язання	+	+	+				+
IV. Зобов'язання, пов'язані з необоротними активами, утримуваними для продажу, та групами вибуття			+			+	+

Примітка:

* Розширена перевірка відбувається при вивченні якості інформації, розкритої у формі 3 або 3-н «Звіт про рух грошових коштів»

** Розширена перевірка відбувається при вивченні якості інформації, розкритої у формі 4 «Звіт про власний капітал»

ки та висловлення думки аудитора про якість фінансової звітності, адже конкретний перелік питань діагностики об'єктів аудиторського дослідження, базований на виявлених на попередньому етапі ризиках середовища клієнта, дозволяє отримати достатні та прийнятні аудиторські докази для висловлення аудитором власної думки.

В цьому ж ключі слід виконати процедури, передбачені МСА 560 «Подальші події». Так, аудитору слід:

– здійснити запити до управлінського персоналу, а у разі потреби, і до тих, кого наділено найвищими повноваженнями, чи відбулися подальші події, що могли б вплинути на якість розкриття інформації у фінансовій звітності. Зокрема необхідно отримати запевнення від управлінського персоналу про відсутність подій або умов, які можуть поставити під значний

сумнів відповідність облікової політики, використаної щодо фінансових звітів (наприклад, такі події, що могли б поставити під сумнів обґрунтованість припущення про безперервність діяльності), що значно вплинули на події після дати балансу;

– ознайомитися з протоколами засідань наглядової ради, де брали участь власники, управлінський персонал або ті, кого наділено найвищими повноваженнями, які проводились після дати фінансової звітності. Тому необхідно отримати запевнення від управлінського персоналу про відсутність планування подій, планів ліквідації активів, позичання коштів або реструктуризації боргу, зменшення або відстрочення видатків або збільшення капіталу;

– встановити факти наявності судових позовів та/або претензій, які виникли після дати балансу та значно вплинули на якість

Таблиця 3

Пропозиції щодо складання робочих документів аудитора на виконання процедур МСА, які спрямовані на оцінку властивого ризику існування викривлень у фінансовій звітності

Назва робочого документу аудитора, індекс	МСА, на виконання якого складається документ					
	МСА 501	МСА 505	МСА 510	МСА 530*	МСА 540	МСА 550
«Оцінка властивого аудиторського ризику існування викривлень у фінансовій звітності у зв'язку з неналежною організацією інвентаризації» (Індекс: П.02.1)	+			+		
«Оцінка властивого аудиторського ризику існування викривлень щодо розкриття основних засобів у фінансовій звітності» (Індекс: П.02.2)			+	+	+	
«Оцінка властивого аудиторського ризику існування викривлень щодо розкриття запасів у фінансовій звітності» (Індекс: П.02.3)	+		+	+	+	
«Оцінка властивого аудиторського ризику існування викривлень щодо розкриття незавершеного виробництва у фінансовій звітності» (Індекс: П.02.4)	+		+	+	+	
«Оцінка властивого аудиторського ризику існування викривлень щодо розкриття інших необоротних активів у фінансовій звітності» (Індекс: П.02.5)			+	+	+	
«Оцінка властивого аудиторського ризику існування викривлень щодо розрахунків з дебіторами і кредиторами у фінансовій звітності» (Індекс: П.02.6)		+	+	+		+
«Оцінка властивого аудиторського ризику існування викривлень щодо розкриття грошових коштів у фінансовій звітності» (Індекс: П.02.7)			+	+		
«Оцінка властивого аудиторського ризику існування викривлень щодо розкриття резервів та витрат майбутніх періодів у фінансовій звітності» (Індекс: П.02.8)		+	+	+		+
«Оцінка властивого аудиторського ризику існування викривлень щодо розкриття фінансових інвестицій у фінансовій звітності» (Індекс: П.02.9)		+	+	+		+
«Оцінка властивого аудиторського ризику існування викривлень щодо розкриття результатів інвентаризації у фінансовій звітності» (Індекс: П.02.10)			+	+		
«Оцінка властивого аудиторського ризику існування викривлень у фінансовій звітності» (Індекс: П.02.11)	+	+	+	+	+	+

Примітка: * МСА530 використовується в цілому при аудиті, оскільки оцінка ризиків відбувається на основі вибірки

розкриття показників фінансової звітності. Аудитор має отримати запевнення від управлінського персоналу про відсутність судових справ та позовів, що можуть вплинути на фінансовий стан підприємства та здатність суб'єкта господарювання безперервно продовжувати діяльність, наприклад, на підставі вивчення даних Єдиного державного реєстру судових рішень України.

Значна частина цих подій, окрім форми 1, спровокує викривлення і у формі № 2 «Звіті про фінансові результати (звіті про сукупний дохід)». Тому пропонуємо користуватися наведеною нижче матрицею (табл. 4).

Тісно пов'язаними з формою № 2 є показники Звіту про рух грошових коштів. Проте, виходячи з методики розкриття показників, зокрема, використання касового методу, особливу увагу слід звернути на проведення аналітичних процедур та виконання порівнянь нарахування фактичних доходів та витрат з показниками руху грошових коштів. Адже використання позикових коштів

при фінансуванні діяльності, очевидно, вплине на фінансові результати та викличе додаткові фінансові витрати.

У таблиці 5 наведено матрицю використання окремих аудиторських процедур для одержання аудиторських доказів щодо якості розкриття інформації про рух грошових коштів.

Як видно з наведених матриць, у кожній формі фінансової звітності містяться показники, що є предметом у дослідженні операцій з пов'язаними сторонами. Тому важливою частиною аудиторської перевірки якості фінансової звітності на виконання вимог МСА 550 «Пов'язані сторони» є отримання аудиторських доказів щодо існування таких операцій, зокрема, аудитору необхідно встановити наявність:

- складних операцій з власним капіталом, зокрема реструктуризації;
- операцій з офшорними суб'єктами господарювання, розташованими в юрисдикції із слабким корпоративним законодавством;

Таблиця 4

**Матриця використання окремих аудиторських процедур в ході перевірки
Форми 2 «Звіт про фінансові результати» (Звіт про сукупний дохід)»**

Стаття фінансової звітності	МСА 505	МСА 520	МСА 530	МСА 540	МСА 550	МСА 570
Чистий дохід від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг)		+	+	+		
Собівартість реалізованої продукції (товарів, робіт, послуг)			+	+		
Валовий: прибуток		+				
збиток		+				
Інші операційні доходи			+	+		
Адміністративні витрати			+	+		
Витрати на збут			+	+		
Інші операційні витрати			+	+		
Фінансовий результат від операційної діяльності: прибуток		+				
збиток		+				
Дохід від участі в капіталі	+		*	+	+	
Інші фінансові доходи	+		*	+	+	
Інші доходи			*	+		
Фінансові витрати	+		*	+	+	
Втрати від участі в капіталі	+		*	+	+	
Інші витрати			*	+		
Фінансовий результат до оподаткування: прибуток		+				
збиток		+				
Витрати (дохід) з податку на прибуток						
Прибуток (збиток) від припиненої діяльності після оподаткування						
Чистий фінансовий результат: прибуток		+				
збиток		+				

Примітка: * Операції не є типовими та регулярними, тому можуть бути перевірені суцільно

– оренди приміщень, або надання управлінських послуг суб'єктом господарювання іншій стороні без винагороди;
– операцій з продажу з незвичайними знижками.

Таким чином, завданням аудитора є огляд аудиторських доказів за попередній період щодо значних операцій поза межами нормальної діяльності, які управлінський персо-

Таблиця 5

**Матриця використання окремих аудиторських процедур в ході перевірки
Форми 3 «Звіт про рух грошових коштів»**

Стаття фінансової звітності	МСА 505	МСА 510	МСА 520	МСА 530	МСА 550	МСА 560
I. Рух коштів у результаті операційної діяльності						
Надходження від: Реалізації продукції (товарів, робіт, послуг)	+			+	+	
Повернення податків і зборів у тому числі податку на додану вартість				*		
Цільового фінансування				*		
Інші надходження	+					
Витрачання на оплату: Товарів (робіт, послуг)	+			+	+	
Праці				+		
Відрахувань на соціальні заходи				+		
Зобов'язань з податків і зборів				+		
Інші витрачання	+					
Чистий рух коштів від операційної діяльності			+			
II. Рух коштів у результаті інвестиційної діяльності						
Надходження від реалізації: фінансових інвестицій				*	+	
необоротних активів	+			*	+	
Надходження від отриманих: відсотків				+		
дивідендів				*	+	
Надходження від деривативів				*		
Інші надходження	+			+		
Витрачання на придбання: фінансових інвестицій				*	+	
необоротних активів	+			*	+	
Виплати за деривативами				*		
Інші платежі	+					
Чистий рух коштів від інвестиційної діяльності			+			
III. Рух коштів у результаті фінансової діяльності						
Надходження від: Власного капіталу				*	+	
Отримання позик				+	+	
Інші надходження						
Витрачання на: Викуп власних акцій					+	
Погашення позик				+	+	
Сплату дивідендів				*	+	
Інші платежі						
Чистий рух коштів від фінансової діяльності			+			
Чистий рух грошових коштів за звітний період			+			
Залишок коштів на початок року		+				+
Вплив зміни валютних курсів на залишок коштів						
Залишок коштів на кінець року		+				+

Примітка: * операції не є типовими та регулярними, тому можуть бути перевірені суцільно

нал раніше не ідентифікував або не розкривав аудитуру.

Рекомендуємо, перш за все, звертатися до управлінського персоналу або тих, кого наділено найвищими повноваженнями, з запитом на отримання письмових запевнень.

Проте, зупинимось на ще одній формі фінансової звітності, яка також є предметом аудиторської уваги щодо наявності операцій з пов'язаними сторонами – Звіт про власний капітал (табл. 6).

Підставою для підвищення обґрунтованості думки аудитора про якість фінансової звітності є застосування процедур контролю якості. Так, за словами С.А. Кузнецової та А.А. Кузнецова, «з метою розробки та встановлення критеріїв якості облікової інформації доцільним буде застосовувати задекларовані положення та надані рекомендації у Міжнародній концептуальній основі завдань з надання впевненості та у Міжнародному стандарті аудиту 220 «Контроль якості аудиту фінансової звітності», оскільки саме під час аудиту (незалежно від того, зовнішні чи внутрішні аудитори його здійснюють) і перевіряється, чи відповідає інформація, що надана у фінансових звітах, визначеній концептуальній основі» [20]. Не дивлячись на це, слід вказати на необхідність використання процедур отримання письмових запевнень, зокрема, від управлінського персоналу, працівників бухгалтерської служби, юридичного підрозділу та інших.

У результаті проведеного нами дослідження практики аудиту фінансової звітності сформульовано перелік питань, які слід включити до письмових запевнень до управлінського персоналу з метою отримання аудиторських доказів щодо якості фінансової звітності:

На виконання вимог МСА 580 «Письмові запевнення» та інших МСА, що визначають зміст необхідних аудиторських процедур, просимо Вас надати письмові запевнення щодо предмету перевірки з наступних питань:

1) *щодо відповідальності управського персоналу за достовірне та повне розкриття інформації (у відповідності до п. 10 МСА 580):*

– чи бере управлінський персонал відповідальність за складання фінансової звітності відповідно до обраної концептуальної основи?

– чи надав аудитуру управлінський персонал всю суттєву інформацію та повний доступ до неї?

2) *щодо повноти розкриття інформації про існуючі судові справи та претензії підприєм-*

ства як позивача, так і відповідача (у відповідності до п. 12 МСА 501):

– чи всі відомі управлінському персоналу судові справи та претензії висвітлено повно та чи оцінений їх вплив при підготовці фінансової звітності підприємства?

– чи всі відомі управлінському персоналу судові справи та претензії враховані відповідно до обраної концептуальної основи фінансової звітності?

3) *щодо обґрунтованості значних припущень, які використовувалися при здійсненні облікових оцінок (у відповідності до п. 22 МСА 540):*

– чи вважає управлінський персонал адекватними та коректними практики застосування облікових оцінок та чи відповідають вони обраній концептуальній основі фінансової звітності?

– чи в повному обсязі було розкрито інформацію про використовувані облікові оцінки на виконання вимог обраної основою фінансової звітності?

4) *щодо існування пов'язаних сторін та операцій з ними (у відповідності до п. 26 МСА 550):*

– чи може управлінський персонал надати перелік всіх пов'язаних сторін?

– чи може управлінський персонал описати характер відносин між підприємством та пов'язаними особами?

– якою є стан дебіторської та кредиторської заборгованості за операціями з пов'язаними сторонами?

5) *щодо подій після дати балансу (у відповідності до п. 9 МСА 560):*

– чи всі події після дати балансу були розкриті у фінансовій звітності?

– чи існують судові справи та позови, що зумовили події після дати балансу?

– чи відбулися нетипові бухгалтерські коригування, що суттєво вплинули на події після дати балансу?

6) *щодо безперервності діяльності підприємства (у відповідності до п. 16г МСА 570):*

– чи були протягом звітного періоду факти прострочення або припинення виплати дивідендів?

– чи були наміри управлінського персоналу ліквідувати підприємство або припинити операції?

Обґрунтований зміст застосування аудиторських процедур для перевірки якості фінансової звітності, в тому числі сформульовано застосування процедур отримання аудиторських доказів у вигляді зовнішніх підтверджень

та письмових запевнень базуються на оцінених ризиках середовища існування суб'єкта господарювання, що дає змогу забезпечити отримання достатніх та прийнятних аудиторських процедур, на основі яких відбуватиметься висловлення думки аудитора про якість фінансової звітності.

Узагальнюючи результати представленого дослідження, слід вказати на те, що враховуючи недоліки інформаційного забезпечення та властиві обмеження аудиторської перевірки, якість аудиторських процедур та повнота їх інформаційного забезпечення обумовлюють можливість отримання достовірних аудиторських доказів щодо якості фінансової звітності. В ході дослідження шляхів підвищення якості фінансової звітності на основі зростання достовірності висновків аудитора щодо неї, сформульовано цілі аудитора при виконанні процедур перевірки якості фінансової звітності відповідно до міжнародних стандартів аудиту, що регулюють ауди-

торські процедури на всіх етапах перевірки.

Удосконалено у дослідженні методичні положення застосування аудиторських процедур для перевірки якості фінансової звітності, зокрема, сформульований порядок застосування процедур отримання аудиторських доказів (у вигляді зовнішніх підтверджень та письмових запевнень, доказів існування та класифікації) дають змогу забезпечити отримання достатніх та прийнятних аудиторських процедур, на основі яких відбуватиметься висловлення думки аудитора про якість фінансової звітності. Використання даних методичних положень відбувається у відповідь на оцінені ризики середовища існування суб'єкта господарювання, представлені у попередніх частинах дослідження.

Висновки і пропозиції. Враховуючи недоліки інформаційного забезпечення та властиві обмеження аудиторської перевірки, якість аудиторських процедур та повнота їх інформаційного забезпечення обумовлюють можливість

Таблиця 6

**Матриця використання окремих аудиторських процедур в ході перевірки
Форми 4 «Звіт про власний капітал»**

Стаття фінансової звітності	MCA 505	MCA 510	MCA 520	MCA 540	MCA 550	MCA 560	MCA 570	MCA 580
Залишок на початок року		+					+	
Коригування: Зміна облікової політики		+				+		+
Виправлення помилок		+				+		+
Інші зміни		+		+		+		+
Скоригований залишок на початок року			+					
Чистий прибуток (збиток) за звітний період		+	+				+	
Інший сукупний дохід за звітний період			+	+				
Розподіл прибутку: Виплати власникам (дивіденди)	+				+			+
Спрямування прибутку до зареєстрованого капіталу					+		+	+
Відрахування до резервного капіталу					+		+	+
Внески учасників: Внески до капіталу	+				+		+	+
Погашення заборгованості з капіталу	+				+		+	+
Вилучення капіталу: Викуп акцій (часток)	+				+		+	+
Перепродаж викуплених акцій (часток)	+				+			+
Анулювання викуплених акцій (часток)					+		+	+
Вилучення частки в капіталі	+				+			+
Інші зміни в капіталі					+			+
Разом змін у капіталі			+				+	
Залишок на кінець року		+					+	

отримання достовірних аудиторських доказів щодо якості фінансової звітності. В ході дослідження шляхів підвищення якості фінансової звітності на основі зростання достовірності висновків аудитора щодо неї, сформульовано цілі аудитора при виконанні процедур перевірки якості фінансової звітності відповідно до міжнародних стандартів аудиту, що регулюють аудиторські процедури на всіх етапах перевірки. В роботі обґрунтовано методичні положення застосування аудиторських процедур для перевірки якості фінансової звітності, які містять включають процедури отримання аудиторських доказів у вигляді зовнішніх підтверджень, письмових запевнень, а також доказів існування та класифікації статей фінансової звітності. Це дає можливість забезпечити отримання достатніх та прийнятних аудиторських процедур, на основі яких відбуватиметься висловлення думки аудитора про якість фінансової звітності у відповідь на оцінені ризики.

Список використаної літератури:

- Євдокимов В.В. Асиметрія бухгалтерської інформації та шляхи її мінімізації. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу: міжнар. збірник наукових праць. ЖДТУ.* 2011. 3(21); Ч.1 С. 135-146
- Бондар В.П. Теорія та практика застосування аудиторських процедур щодо вхідних залишків при виконанні перших завдань з аудиту. *Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки.* 2016. № 2. С. 3-11.
- Бондар В.П. Якість аудиту та фактори її підвищення. *Вісник ЖДТУ.* 2008. № 4(46). С. 23-27.
- Дорош Н.І. Оцінювання ризиків при проведенні аудиту. *Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту: зб. наук. пр.* 2017. № 4. С. 40-47.
- Антонюк О.Р., Антонюк Е. Р. Критерії та фактори формування якості надання аудиторських послуг, відмінних від аудиту. *Електронне наукове фахове видання з економічних наук «Modern Economics»*, №7 (2018) URL: <http://dspace.mnau.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/3293/1/antoniuk.pdf>
- Дерій В., Саченко С., Бабій Л. Соціальний аудит у контексті посилення вимог до корпоративної соціальної відповідальності. *Бухгалтерський облік і аудит.* 2016. № 5. С. 17-26.
- Дорош Н.І. Внутрішній контроль та аудит в управлінні ризиками на підприємстві. *Вісник Львівської комерційної академії. Серія : Економічна.* 2014. Вип. 44. С. 148-152.
- Корінько М.Д. Процедури аудиту на підготовчому етапі планування. *Наукові записки Національного університету "Острозька академія". Серія : Економіка.* 2011. Вип. 18. С. 151-158.
- Пантелеєв В. П. Роль внутрішньої культури фірми в забезпеченні якості аудиту. *Аудитор України.* 2015. №7-8. С. 26-30.
- Петрик О.А., Шкіренко В.В. Особливості внутрішнього аудиту інвестиційних проектів. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку.* 2014. № 797. С. 292-299. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNULPM_2014_797_42
- Редько О.Ю. Інституалізація українського аудиту. Міфи та реальність. *Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки.* 2013. №. 3. С. 209-212.
- Рядська В.В. Аналіз формування взаємозв'язку між інформаційними інтересами користувачів та завданнями аудиторської перевірки. *Вісник Одеського національного університету.* 2014. Т. 19, Вип. 2(6). С. 108-113.
- Міжнародний стандарт аудиту 501 «Аудиторські докази – особливі положення щодо відібраних елементів». Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг. Частина I: Видання 2016-2017 року / Пер. з англ. мови О.Л. Ольховікова, М.К. Шульман. К.: *Міжнародна федерація бухгалтерів*, 2016, Аудиторська палата України, 2018. 1142 с. URL: https://www.apu.net.ua/attachments/article/1151/2017_%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C1.pdf.
- Міжнародний стандарт аудиту 505 «Зовнішні підтвердження». Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг. Частина I: Видання 2016-2017 року / Пер. з англ. мови О.Л. Ольховікова, М.К. Шульман. – К.: *Міжнародна федерація бухгалтерів*, 2016, Аудиторська палата України, 2018. 1142 с. URL: https://www.apu.net.ua/attachments/article/1151/2017_%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C1.pdf.
- Міжнародний стандарт аудиту 510 «Перші завдання з аудиту – залишки на початок періоду». Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг. Частина I: Видання 2016-2017 року / Пер. з англ. мови О.Л. Ольховікова, М.К. Шульман. К.: *Міжнародна федерація бухгалтерів*, 2016, Аудиторська палата України, 2018. 1142 с. URL: https://www.apu.net.ua/attachments/article/1151/2017_%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C1.pdf.
- Міжнародний стандарт аудиту 530 «Аудиторська вибірка». Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг. Частина I: Видання 2016-2017 року / Пер. з англ. мови О.Л. Ольхові-

- кова, М.К. Шульман. К.: *Міжнародна федерація бухгалтерів*, 2016, Аудиторська палата України, 2018. 1142 с. URL: https://www.apu.net.ua/attachments/article/1151/2017_%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C1.pdf.
17. Міжнародний стандарт аудиту 540 «Аудит облікових оцінок, у тому числі облікових оцінок за справедливою вартістю, та пов'язані з ними розкриття інформації». Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг. Частина I: Видання 2016-2017 року / Пер. з англ. мови О.Л. Ольховікова, М.К. Шульман. К.: *Міжнародна федерація бухгалтерів*, 2016, Аудиторська палата України, 2018. 1142 с. URL: https://www.apu.net.ua/attachments/article/1151/2017_%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C1.pdf.
 18. Міжнародний стандарт аудиту 550 «Пов'язані сторони». Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг. Частина I: Видання 2016-2017 року / Пер. з англ. мови О.Л. Ольховікова, М.К. Шульман. К.: *Міжнародна федерація бухгалтерів*, 2016, Аудиторська палата України, 2018. 1142 с. URL: https://www.apu.net.ua/attachments/article/1151/2017_%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%8C1.pdf.
 19. Бондар В.П., Бондар Ю.В. Якість в аудиті та деякі аспекти в управлінні якістю. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу*. 2015. №. 1 (31). С. 36-66.
 20. Кузнецова С.А., Кузнецов А.А. Класифікація критеріїв якості управлінського контролю та облікової інформації. *Європейський вектор економічного розвитку. Економічні науки*. 2016. №. 1. С. 78-87.

Hrytsyshen D. O., Prokopenko Zh. V., Kochyn T. M. Procedures for obtaining audit evidence as a means of detecting distortions in financial statements and reducing its quality

The article explores and improves the organizational and methodological principles of audit procedures in accordance with International Standards on Auditing, the following procedures are guided by logic: formulation of the auditor's goals in performing procedures to minimize the risk of misrepresentation; delineation of objects and items of financial statements on which audit procedures will be carried out; development of a working document of the auditor, which allows to record the significant considerations of the auditor during the audit.

It is determined that the auditor's objectives in performing audit procedures to ensure the quality of financial statements based on the use of the results of the auditor's work should be differentiated depending on the category of such procedures.

The objectives of the auditor in performing the procedures of auditing the quality of financial statements in accordance with each international auditing standard, which govern the general audit procedures at all stages of the audit.

The use of audit procedures in studying the quality of information disclosure in certain forms of financial reporting has been studied. A Matrix for the use of individual audit procedures during the audit of Form 1 "Balance Sheet (Statement of Financial Position)" was formed on the basis of methodological recommendations on audit procedures described in international auditing standards. Proposals for the preparation of auditor's working papers for the implementation of ISA procedures, which are aimed at assessing the inherent risk of distortions in the financial statements, are demonstrated. Matrices for the use of individual audit procedures during the audit of Form 2 "Statement of financial performance (Statement of comprehensive income)", Form 3 "Statement of cash flows" and Form 4 "Statement of equity".

A list of issues that should be included in written assurances to management in order to obtain audit evidence about the quality of financial statements. The content of the application of audit procedures to verify the quality of financial statements is substantiated, including the application of procedures for obtaining audit evidence in the form of external confirmations and written assurances based on the assessed risks of the entity's environment.

Key words: financial statements, quality, audit evidence, international auditing standards, auditor, matrix.

Л. Р. Криничко

кандидат медичних наук,
здобувач кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування
Державний університет «Житомирська політехніка»

ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто особливості громадського здоров'я та системи охорони здоров'я як об'єктів наукового дослідження різних суспільних наук: юридичні науки, соціологічні науки, економічні науки. Уточнено, що право на здоров'я гарантується конституціями більшості країн, в тому числі і Конституцією України.

Доведено двосторонній прояв взаємодії права та державного управління, а саме: право визначає межі та властивості державного управління в сфері охорони здоров'я, а державне управління в сфері охорони здоров'я є інструментом забезпечення виконання конституційного права людини – право на охорону здоров'я.

Розглянуто особливості громадського здоров'я як фактору що визначає розвиток окремих об'єктів економічних систем: громадське здоров'я як характеристика людського капіталу держави, що є об'єктом системи економічних наук, рівень громадського здоров'я та системи охорони здоров'я як комплексний фактор впливу на рівень національної економічної безпеки, громадське здоров'я як показник якості життя населення, що є складовою результативних показників соціально-економічного розвитку, громадське здоров'я на мікроекономічному рівні є характеристикою трудового потенціалу суб'єкта господарювання.

Розроблено матрицю міждисциплінарної взаємодії в сфері державного управління системою охорони здоров'я. Доведено багатфакторність впливу на громадське здоров'я та систему охорони здоров'я. Причини системної ризи у вітчизняній системі охорони здоров'я можна згрупувати за двома основними рівнями: на політичному рівні, на економічному рівні.

У статті окреслено особливості громадського здоров'я та системи охорони здоров'я як об'єкту державного управління та державної політики. Визначено фактори, що вплинули на системну кризу в системі охорони здоров'я, наслідками якої є: по-перше, зниження якості медичних послуг; по-друге, поява соціального конфлікту в контексті відносин «лікар-пацієнт»; по-третє, зниження рівня громадського здоров'я і як наслідок падіння показників ринку праці; по-четверте, зниження медичного, кадрового, фінансового та репутаційного капіталів державних закладів охорони здоров'я.

Ключові слова: громадське здоров'я, сфера охорони здоров'я, фактори впливу, державне управління, державна політика.

Постановка проблеми. Громадське здоров'я є особливою сферою державного управління з декількох позицій: по-перше, громадське здоров'я є складовою людського капіталу держави; по-друге, громадське здоров'я характеризує рівень економічного, соціального та екологічного розвитку держави; по-третє, рівень громадського здоров'я впливає на усі сфери суспільного життя; по-четверте, в громадському здоров'ї зацікавлені усі без винятку учасники суспільних відносин (людина, суспільство, держава, суб'єкти господарювання громадські організації та інші); по-п'яте, громадське здоров'я знаходиться не перетині інституційних інтересів суб'єктів формування та реалізації державної політики.

Усе зазначене характеризує громадське здоров'я як складне суспільне явище, що

виступає як ключовим фактором забезпечення національних інтересів так і результатом їх дотримання. «Здоров'я, як індивідуальне, так і суспільне, безпосередньо залежить від умов життєдіяльності, зокрема, таких чинників, як спосіб життя, генетика, зовнішнє середовище, а також рівень розвитку охорони здоров'я. Заходи держави повинні спрямовуватися на те, щоб ці чинники сприяли зміцненню здоров'я людини, а не діяли з протилежним ефектом. Адже, загальновідомо, хворобу легше попередити, ніж усунути» [1, с. 72]. Безумовно громадське здоров'я в таких умовах є особливо актуальним об'єктом державного управління та державної політики. Незважаючи на значну кількість наукових праць присвячених даним питанням громадське здоров'я є досить динамічним, що

обумовлює потребу в постійному науковому пошуку нових механізмів формування та реалізації державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного управління системою охорони здоров'я досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені зокрема: М.М. Білинська, Я.Ф. Радиш, І.В. Рожкова, Л.І. Жаліло, О.І. Мартинюк, С.Я. Пак, Т.П. Авраменко, О.В. Балуська, В.Д. Долот, О.Д. Крикун, В.О. Жаховський, Д.В. Карамішев, О.І. Мартинюк, В.П. Мегедь, Л.А. Мельник, С.М. Петрик, Я.Ф. Радиш, І.В. Рожкова, Л.В. Сергієнко, І.І. Хожило та інші. Віддаючи належне працям вчених та їх вагомим науковим результатам, зауважимо, що сфера охорони здоров'я як об'єкту державного управління знаходиться в постійній динаміці, що обумовлено міждисциплінарними проблемами, а отже об'єкт дослідження має постійну актуальність.

Мета статті полягає у дослідженні особливості громадського здоров'я та системи охорони здоров'я як об'єктів державного управління.

Виклад основного матеріалу. Громадське здоров'я є особливим соціальним явищем, а тому держава має забезпечити ефективне управління системою охороною здоров'я для утримання його на високому рівні. «Однією з фундаментальних характеристик людського існування є здоров'я, яке осмислюється кожної епохою і кожної культурою виходячи з існуючих традицій і цінностей, економічних умов, політичної системи суспільства» [2, с. 12]. Саме тому в контексті розвитку державного управління варто розглядати дві категорії, які в свою чергу є соціальними явищами, а саме: громадське здоров'я та охорона здоров'я. Зазначені категорії є взаємопов'язаними і в окремих випадках впливають одне на одного. «Громадське здоров'я управляється і гарантується соціальними інститутами суспільства, завдяки соціально-економічному механізму, який фактично є системою життєзабезпечення» [3, с. 31].

«Не викликає сумніву те, що здоров'я - це стан, який є цінним само по собі. Для поліпшення здоров'я люди використовують, в тому числі систему охорони здоров'я. Але, на відміну від здоров'я, система охорони здоров'я є цінною не сама по собі, а лише як засіб для досягнення найкращого здоров'я, в тому числі шляхом надання медичної допомоги» [4, с. 27].

Державне управління в сфері охорони здоров'я займає ключову роль. І в даному випадку погоджуємося із вітчизняними вченими: «Як

об'єктивна реальність управління є суспільним явищем, притаманним усім країнам на будь-яких етапах людської цивілізації. За часом виникнення управління передувало виникненню перших державних утворень. Основні риси владно-розпорядчої діяльності характерні ще для історичних періодів первісної доби, коли основою влади були кровна родинність, традиції, звичаї, вірування племені. Адже вже на той час головним завданням влади (глави роду чи старійшини) було життєзабезпечення племені, а соціальні цінності полягали в задоволенні інтересів більшості громади у цілому. Тому генезис у соціальних спільнотах розглядається як історичне виокремлення особливого виду діяльності з групової сумісної праці людей» [5, с. 8]. Отже, система державного управління в сфері охорони здоров'я має забезпечити врахування інтересів різних учасників суспільних відносин, та в першу чергу інтересів суспільства загалом.

«Держава як суб'єкт управління суспільним розвитком існує не одне тисячоліття і проявила себе як універсальна організація суспільства. Вона є формою і способом упорядкування та забезпечення нормальних умов життєдіяльності людей» [6, с. 13]. «Управління, як функція організованих систем будь-якої природи, забезпечує не тільки збереження їх певної структури, реалізацію цільових установок в умовах стабільності, але, перш за все, розвиток системи, зміна її якісного (структурного) стану в умовах зміни зовнішнього середовища» [7]. Відповідно, основною складовою державного забезпечення життєдіяльності людей є забезпечення високого рівня громадського здоров'я, що може бути досягнуто через ефективну систему державного управління системою охорони здоров'я.

Особливість системи охорони здоров'я як об'єкту державного управління полягає в наступних особливостях:

- міждисциплінарність дослідження (медицина, економіка, право, психологія, соціологія, державне управління, технології та інші сфери наукового пізнання);

- багатофакторність впливу на громадське здоров'я та систему охорони здоров'я.

Відповідно до зазначеного трансформуються функції держави, а їх реалізація в частині забезпечення високого рівня громадського здоров'я, здійснюється через сукупність різних видів державної політики. Вважаємо, що для забезпечення теоретичного підґрунтя розвитку методології та організації формування та ре-

лізації державної політики в сфері охорони здоров'я, необхідним є обґрунтування властивостей системи охорони здоров'я в контексті вище представлених особливостей. Розглянемо кожну із особливостей більш детально, що дозволить виявити як власне властивості так і критичні точки сучасної системи охорони здоров'я, на вирішення яких має бути направлена державна політика.

1. Міждисциплінарність об'єкту дослідження.

Громадське здоров'я та система охорони здоров'я як інструмент забезпечення першого знаходяться в об'єктному полі, а їх поєднання відбувається лише через систему наук державного управління. Це обумовлено тим, що науки з державного управління покликані врахувати усі властивості суспільного явища та розробки теоретичного підґрунтя розвитку методології державного управління як системи, що забезпечить врахування різносторонніх інтересів щодо певного суспільного явища. Таким суспільним явищем є громадське здоров'я, а в свою чергу система охорони здоров'я є результатом державно-управлінських рішень.

Розглянемо особливості громадського здоров'я та системи охорони здоров'я як об'єктів наукового дослідження різних суспільних наук:

Юридичні науки. В контексті розвитку юридичних наук громадське здоров'я та система охорони здоров'я розглядається з двох позицій:

- по-перше, як забезпечення права людини на здоров'я;
- по-друге, в контексті правового регулювання надання медичних послуг;
- по-третє, важливою складовою державної політики є правових механізм її реалізації.

Усі позиції є взаємопов'язаними та не можуть розглядатися відведено одне від одного. Варто зауважити, що право на здоров'я гарантується конституціями більшості країн, в тому числі і Конституцією України. «Конституцією України та міжнародними документами передбачено: людина, незалежно від раси, релігії, політичних переконань, економічного та соціального становища має право на найвищий досяжний рівень здоров'я. Кожен має право задля збереження свого здоров'я, а відповідно – заради комплексного соціального благополуччя, мати доступ до їжі, одягу, житла, природних ресурсів, якісного та доступного в економічному і географічному сенсі медичного догляду та необхідного соціального обслуговування. Держави повинні

вжити заходів для створення умов, що сприяють реалізації права людини на здоров'я і забезпечити можливість його судового захисту в разі порушення».

Вітчизняний вчений Булеца С.Б. розглядає права на охорону здоров'я та медичну допомогу і в даному контексті вказує наступне: «Здоров'я людини, яке є нематеріальним благом, невіддільне від особистості і не може передаватися або припинятися з будь-яких підстав, воно виступає об'єктом цивільних правовідносин із надання медичної допомоги. Власник здоров'я має право володіти, користуватися, розпоряджатися своїм фізичним тілом, він вільний вступати у відносини з іншими особами на тих або інших умовах. Коли пацієнт вступає в договірні відносини щодо здоров'я, він передає медичному закладу (працівнику) контроль за своїм організмом».

Відповідно забезпечення такого права можливе лише через відповідний механізм державного управління. І в даному випадку проявляється двосторонній прояв взаємодії права та державного управління, а саме: право визначає межі та властивості державного управління в сфері охорони здоров'я, а державне управління в сфері охорони здоров'я є інструментом забезпечення виконання конституційного права людини – право на охорону здоров'я.

Крім того, об'єктом юридичних наук виступає також власне система охорони здоров'я як об'єкт регулювання. «Юридична наука і практика не мають значного досвіду взаємодії зі сферою охорони здоров'я. Відомо, що до 90-х років минулого століття правове регулювання медичної діяльності в основному торкалось двох аспектів — незаконної лікарської практики та лікарської помилки. Розвиток в Україні ринку лікарських послуг по-новому ставить питання про місце і роль медицини у житті суспільства. Це змушує шукати нові системні підходи до проблеми юридичного забезпечення медичної діяльності. Одним з таких напрямів являється формування нової галузі національного права – медичного права» [8, с. 3].

Таким чином, міждисциплінарність громадського здоров'я та системи охорони здоров'я в контексті права та державного управління проявляється на об'єктному рівні та власне функціональному, зокрема:

- об'єктом права та державного управління виступає один і той же об'єкт: громадське здоров'я чи система охорони здоров'я;

- державне управління в сфері охорони здоров'я виступає об'єктом правового регулювання;
- державне управління в сфері охорони здоров'я може реалізовуватися через правовий механізм;
- державне управління є інструментом забезпечення виконання конституційного права людини на здоров'я.

Усі зазначені властивості мають бути враховані при формуванні та реалізації державної політики, що дозволить концептуально підійти до назрілих проблем в сфері охорони здоров'я та врахувати інтереси різних учасників суспільних відносин.

Соціологічні науки.

Об'єктом соціології є певне соціальне явище або процес. Відповідно, громадське здоров'я є власне об'єктом соціології з одного боку, та характеристикою інших об'єктів соціології, яким виступають складові системи суспільства або ж суспільні відносини загалом. «Згідно з теорією соціальних систем Парсонса (теорією структурного функціоналізму), всі функції системи спрямовані на відтворення певного балансу її взаємодії з навколишнім середовищем. Для соціальних систем навколишнім середовищем вважається соціальне, а точніше – інші соціальні системи. Це означає, що ефективність функціонування будь-якої соціальної системи полягає в узгодженні її взаємодії з іншими соціальними системами» [9, с. 152].

В цілому громадське здоров'я та систему охорони здоров'я як об'єктів соціологічних досліджень можна розглядати в наступних аспектах:

- громадське здоров'я характеризується соціологією як певний показник розвитку суспільства. З даного приводу Соломенцева Г.П. пропонує розглядати громадське здоров'я «Комплексний соціально-гігієнічний і економічний показник, в якому інтегруються біологічні, демографічні та соціальні процеси, що відбуваються в людському суспільстві, відбивається рівень економічного і культурного розвитку останнього, стан медичної допомоги» [10]. Отже, соціологічні дослідження характеризують охорону здоров'я як показник цілого комплексу властивостей, що є досить важливим з позиції ідентифікації особливостей громадського здоров'я для цілей державно-управлінських рішень;

- громадське здоров'я як соціально-демографічний показник. В даному випадку характе-

ризується саме кількісна сторона громадського здоров'я. «Характеристика стану здоров'я членів соціальної спільності, яка вимірюється комплексом соціально-демографічних показників: народжуваністю, смертністю, середньою тривалістю життя, захворюваністю, рівнем фізичного розвитку» [11]. Такий підхід характеризує лише певну сторону громадського здоров'я та відповідно кількісний вимір якості системи охорони здоров'я, з позиції впливу на стан трудових ресурсів держави;

- громадське здоров'я вивчається соціологією як певний стан людини зокрема або суспільства в загалом. В результаті соціологічні дослідження дозволяють представити інформацію про стан життєздатності суспільства як соціального організму. «Інтегроване вираження динаміки індивідуальних рівнів здоров'я всіх членів суспільства. З одного боку, воно відображає ступінь ймовірності для кожної людини досягнення максимального рівня здоров'я і творчої працездатності протягом максимально продовженої індивідуального життя. З іншого боку – характеризує життєздатність всього суспільства як соціального організму і його можливості гармонійного зростання і соціально-економічного розвитку» [12].

Таким чином, вивчення громадського здоров'я та системи охорони здоров'я дозволяє встановити властивості суспільства загалом як об'єкту соціологічного дослідження. В свою чергу це дозволяє говорити про взаємозв'язок соціології та державного управління. З одного боку на основі соціологічних досліджень формується державна політика та механізми її реалізації. З другого боку, соціологія вивчає систему охорони здоров'я яка формується через прийняття відповідних державно-управлінських рішень

Економічні науки.

Громадське здоров'я та система охорони здоров'я є невід'ємною складовою економічного розвитку. Адже, людський капітал є ключовим фактором соціально-економічного розвитку суспільства, а громадське здоров'я є важливим компонентом забезпечення високого рівня людського капіталу. Виходячи з цього громадське здоров'я є індикатором результативності економічних відносин. Крім того, у такій взаємодії можна прослідкувати і зворотній зв'язок рівень соціального економічного розвитку суспільства впливає на якість життя населення, а отже і на стан здоров'я через можливості забезпечення його підвищення. Все це проявляється в сукуп-

ності взаємозв'язків та різних об'єктів економічних наук.

В системі економічних наук громадське здоров'я та система охорони здоров'я розглядається із декількох позицій. Розглянемо особливості громадського здоров'я як фактору що визначає розвиток окремих об'єктів економічних систем:

1. Громадське здоров'я як характеристика людського капіталу держави, що є об'єктом системи економічних наук. «Людський капітал - продуктивна здатність людини, тобто його працездатність. Вона визначається віком, освітою і, нарешті, здоров'ям. У той же час це, нагадаємо, базові ознаки категорії «трудові ресурси». Для нас важливо, що категорія «людський капітал» відображає працездатність людини безвідносно його соціального стану (розподілу на соціальні групи по законодавчо встановленим критеріям)» [13, с. 26]. «У міжнародній практиці особлива роль відведена здоров'ю населення, як фундаменту розвитку економіки і людського капіталу. Здоров'я населення є важливим індикатором соціального благополуччя суспільства, показником успішного функціонування держави в здійсненні ефективно побудованої соціальної політики. Інвестиції в здоров'ї населення виражаються в збереженні працездатності за рахунок зменшення захворюваності і збільшення продуктивного періоду життя. Рівень здоров'я багато в чому залежить від якості послуг охорони здоров'я, яка супроводжує людину з самого народження до його пенсійного віку. Інвестиції в здоров'ї забезпечують нормальний оборот робочої сили у виробництві. Зниження здоров'я, захворюваність, інвалідність виражаються в непрацездатності. Безумовно, чим менше хвороб, тим вищий рівень здоров'я населення країни і віддача від капіталовкладень в охорону здоров'я» [14, с. 48]. Будучи основою сталого розвитку сучасного суспільства і держави, людські ресурси вимагають збереження здоров'я для їх постійного відтворення. Сучасна система охорони здоров'я націлена на забезпечення розвитку і збереження всіх функцій людини шляхом створення комплексу профілактичних та лікувальних заходів для досягнення нею максимальної тривалості життя» [15, с. 5]. Громадське здоров'я є важливою складовою управління людським капіталом держави, що в подальшому визначає її інвестиційну привабливість та можливість довгострокового розвитку. Крім того, громадське здоров'я з позицій характеристики людського капіталу держави

визначає наступну позицію його вивчення економічними науками, а саме: вплив на національну безпеку.

2. Рівень громадського здоров'я та системи охорони здоров'я як комплексний фактор впливу на рівень національної економічної безпеки. Адже, національна безпека охоплює увесь спектр суспільного розвитку. Погоджуємося із думкою, що національна безпека характеризує «стан національної соціально-економічної системи, при якому забезпечені захист інтересів людини, соціуму, держави, перебіг процесів сталого соціально-економічного розвитку при своєчасному виявленні і нейтралізації наявних та ймовірних загроз національним інтересам» [16]. Так, з одного боку низький рівень громадського здоров'я знижує економічні показники, а з іншого низькі показники економічного розвитку не дозволяють в повній мірі фінансувати систему охорони здоров'я для підвищення рівня життя населення і як результати громадського здоров'я;

3. Громадське здоров'я як показник якості життя населення, що є складовою результативних показників соціально-економічного розвитку. Так, якість життя населення в країні визначає її місце на геополітичній арені та місце в міжнародних рейтингах. В залежності від показників якості життя населення в здійснюються оцінка стану соціально-економічного розвитку держави в достроковій перспективі. «Стан громадського здоров'я є узагальнена характеристика рівня і якості життя населення, що залежить від таких факторів, як структура і стандарти споживання, забезпеченість житлом, умови побуту, ступінь розвитку культури, соціально-політична комфортність і демократичність суспільства та ін. Здоров'я відображає умови праці, стан навколишнього середовища, т. е. сформований рівень техніки і технології, матеріально-технічної бази суспільства, а також ефективність функціонування соціальних інститутів, в першу чергу системи охорони здоров'я». Тобто, громадське здоров'я з одного боку є показником рівня якості населення як результативним індикатором соціально-економічного розвитку, так і характеристикою перспективи розвитку держави. З даного приводу Тоноян Т.З., Лепян М.К. зазначають, що «якість життя - це також метод оцінки інвестицій в людину, здійснюваних з метою формування, підтримки і вдосконалення його здоров'я і працездатності. Природно, тільки здоров'я може забезпечити людині інте-

гральну характеристику фізичного, психологічного, емоційного рівня. Неприятливий стан здоров'я населення, підвищений рівень захворюваності впливає не лише на якість життя індивідуума, але призводить до економічного збитку й оцінюється рядом накладних витрат: - додаткові витрати на надання медичних послуг; - додаткові соціальні виплати внаслідок втрати працездатності індивідуума; - втрати робочого часу і зниження продуктивності; - втрати податкових надходжень до бюджету і відрахувань до позабюджетних цільових фондів (пенсійний, ОМС, соціальне страхування та ін.); - порушення процесу відтворення населення».

4. Громадське здоров'я на мікроекономічному рівні є характеристикою трудового потенціалу суб'єкта господарювання. «Трудовий потенціал працівника не є величиною постійною, він безперервно змінюється. Працездатність людини і акумулюються (накопичуються) у процесі трудової діяльності творчі здібності працівника підвищуються в міру розвитку і вдосконалення знань і навичок, зміцнення здоров'я, поліпшення умов праці і життєдіяльності. Здоров'я, як характеристика якості робочої сили, трудового потенціалу, людського капіталу стабільно і тра-

диційно випадає з поля зору економістів. При цьому не враховується такий значущий момент, що в разі погіршується стан здоров'я працівника якість значно знижується. З позицій формування концепції зростання якості людського капіталу слід враховувати, що потенціал характеризується не ступенем підготовленості працівника в даний момент до заняття тієї чи іншої посади, а його можливостями в довгостроковій перспективі - з урахуванням віку, освіти, практичного досвіду, ділових якостей, рівня мотивації і, що важливо, - здоров'я». Сьогодні питання здоров'я працівників як характеристик трудового потенціалу підприємства піднімається досить рідко, хоча зазначене питання значно зросло в умовах пандемії коронавірусу, що в окремих випадках може спричинити припинення функціонування цілих виробництв.

В цілому зазначені положення впливають на систему охорони здоров'я як об'єкту економічних наук за наступних позицій:

1. Охорона здоров'я виступає системою економічного управління та державному, регіональному та місцевому рівнях;

2. Охорона здоров'я є об'єктом фінансування державного та місцевого бюджетів;

Таблиця 1

**Матриця міждисциплінарної взаємодії
в сфері державного управління системою охорони здоров'я**

Об'єкти	Громадське здоров'я	Система охорони здоров'я
Характеристики	<i>Юридичні</i>	
Об'єкт	Конституційне право людини на здоров'я	-Система охорони здоров'я є об'єктом правового регулювання
Прояв в державному управлінні	Державне управління має забезпечити виконання конституційного права людини на здоров'я	Державне управління системою охорони здоров'я може реалізуватися через правовий механізм
Характеристика	<i>Соціологічні</i>	
Об'єкт	Громадське здоров'я є об'єктом соціального дослідження як за якісними так і кількісними показниками, що характеризує стан суспільства	Соціологія вивчає вплив системи охорони здоров'я на стан громадського здоров'я
Прояв в державному управлінні	Державно-управлінські рішення в сфері охорони здоров'я приймаються на основі соціологічних досліджень якісних та кількісних показників громадського здоров'я	Соціологічні дослідження дозволяють оцінити ефективність державно-управлінських рішень щодо охорони здоров'я
Характеристика	<i>Економічні</i>	
Об'єкт	Громадське здоров'я виступає складовою людського капіталу та трудового потенціалу як об'єктів економічних систем та фактором їх розвитку	Система охорони здоров'я є об'єктом фінансування, а діяльність суб'єктів системи є об'єктом менеджменту
Прояв в державному управлінні	Громадське здоров'я може виступати фактором, що впливають на державно-управлінські рішення, а також визначальним детермінантом в формуванні системи охорони здоров'я	Система охорони здоров'я формується та управляється державним управлінням, а державно-управлінські рішення приймаються органами центральної виконавчої влади

3. Система охорони здоров'я розглядається економічними науками як ринок медичних послуг, що можуть реалізуватися державними та приватними закладами охорони здоров'я;

4. Заклади охорони здоров'я є об'єктом менеджменту як окремий суб'єкт господарювання в сфері медичних послуг;

5. Медична послуга розглядається як складова ринку суспільних послуг.

В цілому систематизуючи міждисциплінарний прояв громадського здоров'я та системи охорони здоров'я пропонуємо наступну матрицю (табл. 1).

2. Багатофакторність впливу на громадське здоров'я та систему охорони здоров'я.

Сучасна система охорони здоров'я в Україні знаходить в системній кризі, що обумовлена сукупністю причин. Така ситуація спіткала й інші країни пострадянського простору. «В даний час охорона здоров'я знаходиться в системній кризі, обумовленому безліччю проблем, які пов'язані як зі стрімкою інтеграцією нашої країни в глобальне співтовариство, так і з супутньою їй модернізацією традиційних соціальних інститутів і соціальних відносин». «На думку аналітиків, системна криза, яку в останні роки переживає Україна, створює серйозні перешкоди для її стратегічного розвитку та економічного зростання. Експерти з державного управління, політології, соціології, філософії та психології зазначають, що однією з головних передумов подолання кризи є консолідація української нації і впровадження ефективної національної моделі державного управління, що, у свою чергу, забезпечить підвищення ефективності функціонування суспільства, національний розвиток» [17, с. 5].

В цілому усі причини системної ризи у вітчизняній системі охорони здоров'я можна згрупувати за двома основними рівнями, які в свою чергу можуть впливати одне з одного:

– *на політичному рівні*: «пастка гібридності» політичного режиму в яку попала Україна, через більшу силу неформальних інститутів (корупція, непотизм, клієнтізм) над формальними, що актуалізувалося небажання політичної еліти змінювати систему з середини. Вітчизняний вчений-політолог Ю.В. Мацієвський вперше в Україні увів в науковий обіг поняття «пастки гібридності» під якою розуміє: «сукупність стійких, але неефективних інститутів, що заважають елітам рухатися у бік демократії, але дозволяють зберегти монополію на політичну владу та ренту,

не вдаючись до відвертого авторитаризму» [18]. Зокрема, автор зазначає, що Україна є прикладом країни з гібридним режимом, де формальні інститути, а це - конституція, закони, законодавчі акти є підірвані неформальними інститутами (клієнтелізмом, непотизмом і корупцією), що є деякою мірою сильнішими. Таке домінування неформальних інститутів над формальними спровокувало неможливість елітам домовитися про так звану «гру за правилами». Це призвело до інволюції конституціоналізму. В Україні виникла ситуація, що ніхто з політичної еліти не зацікавлений змінювати систему. Незважаючи на те, що в Україні змінилося кілька політичних режимів, така зміна швидше є формальною, тобто за період незалежності існував один режим. Випадок України є цікавим, з позицій того, що зигзагоподібна траєкторія політичних змін в Україні значно відрізняється не лише від шляху країн Центральної та Східної Європи, а й від більшості пострадянських держав. Україна відрізняється від Росії, Білорусі, які потрапили у пастку авторитаризму, а також Україна відрізняється від Грузії та Молдови, які, в свою чергу, досягли більших успіхів на шляху реформ. З інших позицій, якщо враховувати той факт, що домінування неформальних інститутів над формальними спостерігається у більшості пострадянських держав, то по-перше, одні пострадянські країни повернулися до авторитаризму, а інші чомусь стали демократіями, а ще треті, для прикладу Україна, залишаються «гібридними», по-друге, демократичний транзит у країнах Балтії і більшості країн Східної Європи закінчився, то ключовим питанням залишається те, чи зможе Україна стати ліберальною демократією, чи, як і раніше, залишатиметься «гібридним режимом», чи, може, повернеться до авторитаризму. З позицій останніх подій, починаючи з 2013 року – це є надзвичайно актуальним. Такий стан політичної системи зумовив відсутність інституційного інтересу у політичній еліті розвивати систему охорони здоров'я, що займає ключову роль у формуванні людського капіталу країни й відповідно є фактором забезпечення національних інтересів;

– *на економічному рівні*: низький рівень економічної системи спричинив відсутність достатнього фінансування системи охорони здоров'я, і як результат відсутність будь-яких інвестицій в досліджувану сферу. Це в цілому знизило рівень ефективності системи охорони здоров'я та стану громадського здоров'я як

фактору розвитку людського капіталу країни. «Україна частково втратила виробничий потенціал, сформований за часів СРСР, не зробивши якісних кроків у напрямку модернізації економіки ... Фундаментальною помилкою ринкових реформаторів першої хвилі було хибне сподівання, що для успішної економічної трансформації достатньо зруйнувати адміністративну машину, а ринок згодом магічним чином «сам все відрегулює». Демонтаж планової моделі економіки апіорі не міг призвести до автоматичного формування на її місці ринкової моделі. Ринок – не природна стихія, а складний механізм, який потребує колосальних зусиль і коштів для налаштування. Для його запуску треба було сконцентрувати зусилля на розбудові ринкової інфраструктури і формуванні соціально-економічних відносин, адекватних новим викликам. І лише тоді економіку слід було «очищати» від адміністративного «баласту». Очевидно, що такий еволюційний перехід потребував часу, але українська влада, намагаючись здійснити «ринковий ривок», обрала революційний шлях, в основі якого лежали принципи політики «шокової терапії», ефективність якої доводив МВФ. Різкий демонтаж ключових механізмів функціонування планової економіки в період президентства Л. Кравчука за відсутності альтернативи призвів у середині 1990-х рр. до зупинки реального сектору, що спровокувало похідні проблеми: крах фінансової системи, вибух інфляції, катастрофічне падіння ВВП, ріст безробіття» [19, с. 44-45]. У 2016 р. А. Амелін підготував доповідь «25 років незалежності України: економічні підсумки», в якій зазначив: «За роки незалежності позиції України в багатьох світових рейтингах погіршилися. Наприклад, в 1992 р. Україна займала 54 місце в світі за індексом розвитку людського потенціалу. В 2015 р. Україна лише вісімдесят друга. Схожа динаміка спостерігається й по інших показникам: індексу економічної свободи, індексу сприйняття корупції, індексу глобальної конкурентоспроможності. Внаслідок відсутності чіткої стратегії розвитку Україна відстає від своїх сусідів, які також входили до складу країн соцтабору». Отже, політичний фактор спричинив відсутність чуткого переходу до ринкової економіки та ринкових механізмів регулювання соціальної сфери, що в результаті призвело до утворення гібридних ринків, зокрема гібридних ринків приватних медичних послуг.

Отже нами окреслено особливості громадського здоров'я та системи охорони здоров'я як об'єкту державного управління та державної політики. Це здійснено шляхом встановлення міждисциплінарних зв'язків із такими науками як: юридичні, соціологічні та економічні. Зауважимо, що система державного управління охоплює усі властивості об'єкту, а державна політика реалізується через правові та економічні механізми. Державно-управлінські рішення проявляються в системі правових норм та сукупності економічних відносин. Лише при формуванні комплексного теоретичного бачення об'єкту дослідження є можливість формувати та реалізовувати ефективну державну політику в сфері охорони здоров'я. Визначені фактори, що вплинули на системну кризу в системі охорони здоров'я, наслідками якої є: по-перше, зниження якості медичних послуг; по-друге, поява соціального конфлікту в контексті відносин «лікар-пацієнт»; по-третє, зниження рівня громадського здоров'я і як наслідок падіння показників ринку праці; по-четверте, зниження медичного, кадрового, фінансового та репутаційного капіталів державних закладів охорони здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Швець Ю.Ю. Реалізація особою конституційного права на охорону здоров'я: порівняльно-правове дослідження / Дис. на здобуття наук. ступ. д.ю.н. за спец. 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право (081 –Право). – ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2019 Електронний ресурс. – Режим доступу: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/19675>
2. Курдяев С.М. Эффективность информационно-коммуникативного управления общественным здоровьем / Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук за специальностью 10.01.10 «Журналистика (политические науки)» - Москва, 2009.
3. Иванова И.Г. Общественное здоровье – стратегическое направление развития человеческого капитала региона / Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук за специальностью: 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика). – Воронеж, 2011.
4. Семина Т.В. Солидарность и конфликт в социальной системе «врач – пациент» в современном российском обществе / Диссертация на соискание ученой степени доктора социологических наук за специальностью

- 22.00.04 – Социальная структура, социальные институты и процессы. – Москва, 2019.
5. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку : кол. Моногр. / [кол. Авт. ; упоряд. Проф. Я. Ф. Радиш, передм. Т. Д. Бахтеєвої ; за заг. Ред. Проф. М. М. Білінської, проф. Я. Ф. Радиша]. – К. : НАДУ, 2013. – 424 с.
 6. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні : навч.-наук. Вид. / авт. Кол. : М. М. Білінська, Я. Ф. Радиш, І. В. Рожкова та ін. ; за заг. Ред. Проф. М. М. Білінської. – К. ; Львів : НАДУ, 2012. – 240 с.
 7. Луценко, Е.В. Применение СК-анализа и системы «Эйдос» для синтеза когнитивной матричной передаточной функции сложного объекта управления на основе эмпирических данных / Е.В. Луценко, В.Е. Коржаков // *Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета (Научный журнал кубгау)* [Электронный ресурс]. – Краснодар: кубгау, 2012. – №01(75). С. 681 – 714. – Режим доступа: <http://ej.kubagro.ru/2012/01/pdf/53.pdf>
 8. Волков Л.В., Дешко Л.Н., Заблоцкий В.П. Медицинское право Украины: Учебное пособие // *Донецк: Донну*, 2005. – 268 с.
 9. Савостьянова С.Л. Соціалізація здоров'я як напрям реалізації державної політики щодо поліпшення громадського здоров'я // *Національна академія державного управління України*, Київ.
 10. Соломенцева Г.П. Социология здоровья / *Социологическая энциклопедия в 2-х т. М.: Мысль*, 2003. – Т. 2. – С. 524.
 11. Здоровье населения // *Социологический энциклопедический словарь*. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / Ред.-координатор Г.В. Осипов. М.: Издательская группа ИНФРА М – НОРМА, 1998. С. 87.
 12. Осипова Н.Г. Социальное конструирование общественного здоровья // *Вестник московского университета. Серия 18. Социология и политология*. 2016. № 4. – С. 123.
 13. Иванова И.Г. Общественное здоровье - стратегическое направление развития человеческого капитала региона Специальность: 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика) / *Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук*, Воронеж, 2011.
 14. Тоноян Т.З., Лепян М.К. Здоров'я населення - основа формування людського капіталу і розвитку економіки // *Національний інститут Охорони Здоров'я Міністерства Охорони Здоров'я Республіки Вірменія*, м. Єреван, 2010.
 15. Швець Ю.Ю. Развитие методологии и инструментария мониторинга социально-экономической безопасности системы здравоохранения. Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: экономическая безопасность (экономические науки) / *Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук*, Москва, 2020.
 16. Головки М.В. Неэкономические факторы экономической безопасности / М.В. Головки, В.А. Плотников // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. – 2019. – Т. 15, № 1 (370). – С. 35-52.
 17. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку : кол. Моногр. / [кол. Авт. ; упоряд. Проф. Я. Ф. Радиш, передм. Т.Д. Бахтеєвої ; за заг. Ред. Проф. М. М. Білінської, проф. Я. Ф. Радиша]. – К. : НАДУ, 2013. – 424 с.
 18. Мацієвський Ю. В. У пастці гібридності: зиг'заги трансформацій політичного режиму в Україні (1991-2014). – Чернівці: Книги – XXI, 2016. – 552 с.
 19. Мельник Т.О. Економіка України в період незалежності: втрати, прорахунки і перспективи розвитку // *Національна академія управління*, м. Київ.

Krynychko L. R. Healthcare as an object of public administration

The article considers the features of public health and health care system as objects of scientific research of various social sciences: legal sciences, sociological sciences, economic sciences. It is specified that the right to health is guaranteed by the constitutions of most countries, including the Constitution of Ukraine.

The bilateral manifestation of the interaction of law and public administration is proved, namely: the law defines the boundaries and properties of public administration in the field of health care, and public administration in the field of health care is a tool to ensure the constitutional human right - the right to health care.

Features of public health as a factor determining the development of individual objects of economic systems are considered: public health as a characteristic of human capital of the state, which is the object of the economic sciences, the level of public health and health care as a complex factor influencing the level of national economic security, public health as an indicator of quality of life, which is a component of effective indicators of socio-economic development, public health at the microeconomic level is a characteristic of the labor potential of the business entity.

A matrix of interdisciplinary cooperation in the field of public administration of the health care system has been developed. The multifactorial impact on public health and the health care system has been proven. The causes of systemic risk in the domestic health care system can be grouped into two main levels: at the political level, at the economic level.

The article outlines the features of public health and the health care system as an object of public administration and public policy. The factors that influenced the systemic crisis in the health care system, the consequences of which are: first, the decline in the quality of medical services; secondly, the emergence of social conflict in the context of the doctor-patient relationship; third, declining public health and, as a result, falling labor market performance; fourth, the reduction of medical, human, financial and reputational capital of public health facilities.

Key words: *public health, health care, factors of influence, public administration, public policy.*

СТРАТЕГІЧНІ РІШЕННЯ У РАМКАХ ДЕРЖАВНОЇ КООРДИНАЦІЇ МІЖРЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ СПІВПРАЦІ: НАПРЯМКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ

У статті розглядаються механізми прийняття рішень у публічному врядуванні на як об'єкт дослідження суспільствознавчих та державознавчих дисциплін. Розглядається між-дисциплінарна співпраця та залучення фахівців науковців у процесі аналізу та прогнозування економічних процесів. З'ясовується специфіка модернізації механізмів прийняття стратегічних рішень на рівні регіонів пов'язана із структурою економічного розвитку та її завданнями. Виокремлюються особливості модернізації механізмів прийняття стратегічних рішень щодо міжрегіональної економічної співпраці. Робиться висновок прийняття стратегічних рішень на рівні міжрегіональної економічної співпраці є застосування новітніх інформаційних технологій, система автоматизованого управління та баз даних.

Ключові слова: стратегічні рішення, публічне врядування, інноваційні технології, стейкхолдери, міжрегіональна економічна співпраця.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Механізми прийняття рішень у публічному врядуванні на сучасному етапі стають об'єктом дослідження багатьох суспільствознавчих та державознавчих дисциплін. Науки публічного врядування та адміністрування традиційно надають значну увагу процесу вироблення оптимальних підходів до врядування на рівні регіонів [10]. На сучасному етапі в Україні будується нова система адміністративно-територіального устрою, у якій міжрегіональній економічній співпраці буде надаватися значна роль. У зв'язку з цим актуальним є встановлення основних напрямків перетворення стратегічних механізмів міжрегіональної економічної співпраці. У сучасному світі відбуваються активні процеси насичення центрів регіонального врядування сучасними інтелектуальними та інформаційними технологіями. У зв'язку з цим обрання вірного рішення у мінливій ситуації криз та постійних викликів тісно пов'язане з діяльністю фахівців з інформаційних технологій, а також новітніх баз даних й інших новітніх технічних засобів.

Поряд з цим складність сучасних економічних процесів вимагає зваженого та багатостороннього підходу, ретельного аналізу альтернатив та визначення траєкторії розвитку регіону. Важливу роль відіграє міждисциплінарна співпраця та залучення фахівців науковців у процесі аналізу та прогнозування економічних процесів.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми

Стратегічне врядування на регіональному рівні активно вивчається вітчизняними вченими. Зокрема, І. Боярко та Л. Гриценко у контексті соціально-економічного розвитку міста вивчають Стійкість бюджету як елемент фінансового механізму управління [1], Б. Карпінський та О. Герасименко аналізують чинники збалансованості фінансової системи, серед яких чільне місце посідає механізм державного управління економічним розвитком території в контексті [4], Г. Монастирський надає увагу управлінню економічним розвитком муніципальних утворень у контексті усунення інституційних бар'єрів реалізації ієрархічного підходу [5]. Поряд з цим, існує нагальна необхідність вивчення напрямків модернізації стратегічних рішень у рамках державної координації міжрегіональної економічної співпраці.

Метою статті є встановлення основних напрямків модернізації механізмів прийняття стратегічних рішень у процесах міжрегіональної економічної співпраці. Завданням статті є виявлення основних тенденцій модернізації рішень щодо міжрегіональної економічної співпраці.

Виклад основного матеріалу

Модернізація механізмів прийняття стратегічних рішень на рівні регіонів пов'язана із структурою економічного розвитку та її завданнями. В умовах сучасної України на публічне

врядування покладаються завдання, не властиві для публічного врядування країн сталої демократії. Йдеться про організації такого міжрегіонального співробітництва, яке б відповідало профілю регіонального виробництва. Як вважає С. Бухарська, «основними проблемами інноваційного управління на рівні підприємства є скорочення затрат на інновації, що спричинене практично повною відсутністю інвестицій, не тільки на наукову сферу, але й на технічне переоснащення виробництва і продукції, зростання темпів відставання від свого рівня науково-технічного прогресу в широкому спектрі якісних параметрів розвитку техніки» [2, с. 36].

Істотною особливістю модернізації механізмів прийняття стратегічних рішень щодо міжрегіональної економічної співпраці на рівні регіонів слід вважати сучасні методи інноваційного управління, які передбачають аналіз та моніторинг розвитку ключових галузей [11]. Основою цих методів є моделювання регіональних економічних процесів. Істотним компонентом діяльності щодо прийняття рішень є використання науково-дослідних розробок і залучення до процесу врядування науково-дослідних центрів. Згідно з С. Бухарською, «сучасні методи інноваційного управління передбачають проведення планово-дослідницьких робіт, що передують соціально-економічному розвитку. Вони стимулюють розвиток певних галузей, регіонів, видів діяльності, що, у свою чергу, зумовлює розробку новачій різного рівня й інноваційний шлях розвитку в цілому, сучасні методи управління здійснюють регулюючий вплив через правове регламентування конкретних видів діяльності, систему державних стандартів і методів прямого адміністрування, наприклад, система жорстких стандартів якості товарів дає поштовх розвитку фірм, що спеціалізуються на їх сертифікації» [2, с.36].

Стратегічний зміст регіонального врядування в галузі економічних процесів проявляється у передбаченні подій на довгу перспективу. Для цього необхідні інноваційні засоби прогнозування ринкової кон'юнктури та викликів, пов'язаних із змінами економічної ситуації не лише на національному, але й на глобальному рівні. С. Бухарська характеризує сучасне інноваційне управління на основі чинників переважання стратегічної спрямованості, формування у межах інноваційного умов управління для створення і збереження тривалих конкурентних переваг підприємства. Також це вимагає прогнозування розвитку

ринкової ситуації у довгостроковому періоді, орієнтації на потреби ринку. Розроблення і впровадження інновацій буде доцільним за умови, що вони внесуть у товар чи послугу, прямо чи опосередковано, у даний момент чи у перспективі, те, що вигідно відрізнятиме його від аналогічних товарів конкурентів тобто створять йому конкурентні переваги» [2, с.37].

Одним з провідних засобів модернізації процесу прийняття рішень у публічному врядуванні на рівні економічного розвитку регіонів є гнучке планування економічного розвитку регіонів, яке в більшості випадків має складну структуру. У зв'язку з цим існує потреба встановлювати потреби галузей на певний часовий період, а не лише на основі поточної кон'юнктури. Такий підхід вимагає чіткого усвідомлення не лише матеріальних засобів, але й інноваційного і лідерського потенціалу кадрів економіки. Г. Сукрушева стверджує, що «стійкий розвиток регіону передбачає державне регулювання протікання соціально-економічних процесів. Важливими інструментами системи державного регулювання є індикативне планування й прогнозування, що передбачає підвищення ролі й значення прогнозів, ринкових інструментів, розробку цільових програм і проектів, стимулювання інноваційного розвитку, раціональне використання ресурсів, інтеграцію інтересів органів влади й господарюючих суб'єктів, превалювання планів рекомендаційного характеру» [9].

Одним з провідних імперативів модернізації стратегічного управління на рівні міжрегіональної економічної співпраці є врахування параметрів сталого розвитку. На сучасному етапі світ переходить від декларативних положень до включення вимог сталого розвитку до виробничих процесів і планування економічної активності. У зв'язку з цим необхідним є залучення найкращих практик ресурсозбереження, раціонального природокористування тощо. За відсутності таких підходів можливості виходу на міжнародні та європейські ринки істотно звужуються. Г. Сукрушева підкреслює, що регіональна стратегія стійкого розвитку являє собою «комплекс заходів, орієнтованих на досягнення перспективних соціально-економічних цілей, обумовлених наявними ресурсами, потенційними можливостями й обмеженнями їх реалізації» [9].

Міжрегіональна економічна співпраця передбачає аналіз профілю суміжних регіонів та врахування їх у планах економічного розвитку. У зв'язку з цим центр прийняття рішення, наприклад

регіональне управління економіки, передбачає аналіз не лише своїх можливостей але й можливостей регіонів-партнерів. Як з'ясувала Г. Сукрушева, можливості по збільшенню з боку державного бюджету інвестицій у регіональний розвиток визначаються «балансом капітальних вкладень, необхідністю вирішення завдань в інших галузях і регіонах країни. Можливості по збільшенню чисельності зайнятих у регіональному виробництві лімітуються місцевим ринком праці, умовами міграції в регіоні, доступними в розглянутому періоді перетвореннями в сфері рівня життя в регіоні, що також пов'язані з певними централізованими ресурсами» [9].

Стратегічне прийняття рішень у рамках межрегіональної економічної співпраці передбачає усвідомлення з боку акторів вироблення політики глобальних наслідків регіональних економічних процесів. У зв'язку з цим, одним з найважливіших напрямків модернізації системи ухвалення рішень публічного врядування є включення до неї активних гравців у просторі відстоювання економічних інтересів. Це вимагає не лише вміння аналізувати глобальні економічні процеси, але й формулювати проєктні пропозиції, які можуть зацікавити глобальних інвесторів [8]. Як стверджує В. Воронкова, «управління в умовах глобальної системи є надзвичайно складним синергетичним процесом, в який втягнуті всі країни, народи, цивілізації. Глобальна система – це нова інформаційно-технічна, економіко-екологічна, науково-політична і соціокультурна спільнота з її специфічними структурами і процесами, що функціонують і розвиваються в межах людства зі складним переплетінням світогосподарських і міжнародних відносин, що виникають і змінюються по мірі перетворення людьми їх природного і соціального оточення, створення матеріальної і духовної культури, формування індивідуально-особистісних інтересів, загальнолюдських цінностей і загальнозначущих цілей розвитку» [3, с. 22].

На сучасному етапі глобальні ризики виступають предметом пильної уваги з боку центрів прийняття рішень. В умовах нестабільної та кризової національної економіки міжрегіональної економічна співпраця потребує супроводу на всіх етапах: від укладення угоди до контролю за результатами. Трансформація центрів прийняття рішень помагає співпраці державних і недержавних акторів з метою стабілізації регіонального економічного розвитку

[7]. Це передбачає обмін інформацією, складання спільних державно-приватних схем планування, узгодженості дій щодо питань власності та суто комерційних акцій і заходів. На думку В. Воронкової, «в сучасних умовах глобалізаційних процесів посилюється глобалізація ризиків, антропологічних катастроф, різноманітних форм дестабілізації і руйнації соціуму у всіх сферах суспільного життя, що детермінується дією турбулентності, тобто хаотичного руху потоків та непередбачуваності при збереженні контрабандних схем платежів та непрозорості державного бюджету з його ручним управлінням» [3, с. 23].

Багатоступеневий аналіз ризиків на сучасному етапі забезпечує більш чітке розуміння глобальної ринкової кон'юнктури. Поряд з цим існує потреба врахування ризиків щодо зміни навколишнього природного середовища, структури людських ресурсів, інтелектуального та інноваційного потенціалу регіону. Сучасний техногенний ризик, стверджує В. Воронкова, виникає як наслідок «рішень і в локальному, і в регіональному, і в глобальному масштабах – при добуванні, експлуатації, збереженні і знищенні відходів природних ресурсів (нафта, вугілля, вода, повітря тощо). Ризик екологічний – ймовірність деградації оточуючого середовища чи переходу його в нестійкий стан в результаті господарської діяльності, а також надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру» [3, с. 24].

Глобальний вимір планування на регіональному рівні передбачає пошук можливостей використання сприятливих умов у певний період часу. Таке передбачення вимагає комплексного міждисциплінарного та міжгалузевого аналізу економічної кон'юнктури. Це, своєю чергою, актуалізує появу міжінституційного центру співпраці, яка у світі отримала апробацію у вигляді агентств з регіонального розвитку [6]. В. Воронкова наголошує на початку нового етапу людської історії, який характеризується «співіснуванням чотирьох глобально-сумісних факторів: 1) посилення взаємозв'язку всіх частин і елементів організації; 2) накопичення організаційної складності на всіх рівнях і в усіх сферах людської діяльності; 3) зростання невідзначеності у функціонуванні і розвитку організацій всіх масштабів; 4) прискорення змін в світі і в середовищі організацій в цілому» [3, с.24].

Таким чином, багатовимірність міжрегіональної економічної співпраці вимагає від центрів прийняття рішень багатьох якостей, які повинні

об'єднатися в одній інституції. Це й прогностичні здібності, і висока культура наукового планування, і оперативний аналіз емпіричних даних. Можливість повною мірою реалізувати потенціал регіону в умовах глобальних викликів забезпечується на основі інноваційного мислення та сприйняттям глобальних трендів публічного менеджменту.

Висновки

Таким чином міжрегіональна економічна співпраця в сучасному світі й в Україні перебуває перед низкою викликів. Насамперед, це процес економічної кризи в умовах пандемії COVID-19, реструктуризація основних галузей виробництва і надання послуг, зміна принципів регіонального районування основних виробників. У зв'язку з цим, стратегічні рішення щодо міжрегіональної співпраці з боку державного публічного менеджменту регіонів ухвалюється не лише на основі регіонального порядку денного, але й на основі «заявок» (думок, пропозицій), які надходять від провідних економічних гравців. Основним завданням сектору публічного врядування, яке відповідає за економічне зростання є забезпечення інвестиційної привабливості регіону. У зв'язку з цим стратегічні рішення характеризується гнучкістю, можливістю врахування кількох варіантів розвитку подій.

Одною з основних тенденцій модернізації є подолання догматизму у тлумаченні монопрофільності окремих регіонів та організації започаткування нових інноваційних виробництв.

Особливо актуальним напрямком модернізації механізмів прийняття стратегічних рішень на рівні міжрегіональної економічної співпраці є застосування новітніх інформаційних технологій, система автоматизованого управління та баз даних.

Важливою тенденцією модернізації стратегічних рішень є зростання рівня відкритості управлінських процесів та публічності розробки постанов та програм. Такі зміни забезпечують більш якісне опрацювання інформації щодо вимог та викликів економічного розвитку, дають можливості врахування інтересів якомога більшої кількості стейкхолдерів. Перспективами подальшого розгляду тематики порушена в даній статті є формування порядку денного міжрегіональної економічної співпраці.

Список використаної літератури:

1. Боярко І. М., Гриценко Л. Л. Стійкість бюджету як елемент фінансового механізму управління соціально-економічним розвитком міста. Вісник Академії митної служби України. Сер. : Економіка. 2012. № 1. С. 100-108.
2. Бухарська С. І. Сучасні тенденції інноваційного управління соціально-економічним розвитком підприємств у галузі зв'язку. Вісник соціально-економічних досліджень. 2012. Вип. 2. С. 34 – 38.
3. Воронкова В. Г. Управління соціально-економічним розвитком та шляхи досягнення стабільності в сучасному соціумі. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2008. Вип. 32. С. 20 – 32.
4. Карпінський Б. А., Герасименко О. В. Механізм державного управління економічним розвитком території в контексті збалансованості фінансової системи. Університетські наукові записки. 2008. № 1. С. 311 – 315.
5. Монастирський Г. Л. Інституційні бар'єри реалізації ієрархічного підходу до управління економічним розвитком муніципальних утворень. Формування ринкових відносин в Україні. 2013. № 6. С. 15 – 20.
6. Польська Л. Європейський досвід розробки системи індикаторів оцінювання якості управління соціально-економічним розвитком міста. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 4. С. 307 – 314.
7. Пушкар О. І. Кластерний підхід до управління соціально-економічним розвитком регіонів. Економіка і управління. 2011. № 1. С. 77 – 80.
8. Сментина Н. В. Особливості методології стратегічного планування в системі державного управління соціально-економічним розвитком територій. Вісник Сумського державного університету. Сер. : Економіка. 2013. № 4. С. 67 – 80.
9. Сукрушева Г. О. Моделювання системи управління соціально-економічним розвитком регіону. Науковий вісник [Буковинського державного фінансово-економічного університету]. Економічні науки. 2013. Вип. 2. С. 201 – 206.
10. Твердохліб І. П. Оптимізація управління економічним розвитком регіону. Системні дослідження та інформаційні технології. 2013. № 1. С. 53 – 66.
11. Щепанський Е. В. Форми та методи управління соціально-економічним розвитком: теоретичний аспект. Університетські наукові записки. 2009. № 3. С. 273 – 279.

Shcherbak V. M. STRATEGIC DECISIONS WITHIN THE FRAMEWORK OF STATE COORDINATION OF INTERREGIONAL ECONOMIC COOPERATION: DIRECTIONS OF MODERNIZATION

The article considers the mechanisms of decision-making in public administration as an object of study of social sciences and political science disciplines. Interdisciplinary cooperation and involvement of scientists in the process of analysis and forecasting of economic processes is considered. The specifics of modernization of strategic decision-making mechanisms at the regional level related to the structure of economic development and its tasks are clarified. The peculiarities of modernization of mechanisms for making strategic decisions on interregional economic cooperation are highlighted. It is concluded that strategic decision-making at the level of interregional economic cooperation is the use of the latest information technologies, automated management system and databases.

Key words: *strategic decisions, public governance, innovative technologies, stakeholders, interregional economic cooperation.*

УДК 351.9: 336.14 (477)

А. О. Лебедєв

аспірант

Класичного приватного університету

ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ ЯК МЕХАНІЗМ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Протидія порушенням у сфері охорони здоров'я може передбачати застосування таких заходів як підвищення оплати праці медичного персоналу, офіційне запровадження платних медичних послуг або часткової оплати пацієнтом вартості наданих послуг у закладах охорони здоров'я, налагодження системи соціального та комерційного медичного страхування тощо. Проте службові зловживання у цій царині можуть виявлятися не лише під час надання певної послуги конкретному пацієнтові, а й у ширшому вимірі – через організацію непрозорих тендерних закупівель ліків, нецільове використання коштів міжнародних донорів, ухвалення національних і регіональних програм в інтересах зацікавлених груп, зокрема фармацевтичних компаній. Одним з ефективних механізмів протидії цим негативним явищам можна вважати громадський моніторинг.

Автор в своїй статті визначає громадський моніторинг у сфері охорони здоров'я як комплекс заходів, які можуть проводитися громадськими організаціями, іншими об'єднаннями громадян, територіальною громадою, з метою визначення проблемних питань у діяльності установ охорони здоров'я незалежно від форми власності під час здійснення ними своєї діяльності, профілактики зловживань медичних працівників, встановлення справедливості розподілу бюджетних коштів, оцінки виконання органами державної влади та місцевого самоврядування їхніх соціальних завдань у сфері охорони здоров'я, а також надання пропозицій щодо усунення виявлених проблем у розвитку медичної галузі. Вважає, що впровадження громадського моніторингу в систему охорони здоров'я України сприятиме не лише протидії службовим зловживанням у цій галузі, а й становленню в країні як громадянського суспільства, так і демократичного врядування, що ґрунтується на ідеях соціального капіталу та громадянської участі.

Ключові слова: громадський моніторинг, комплекс заходів, службові зловживання, громадські організації, громадянське суспільство.

Постановка проблеми: Згідно з даними проведених в Україні опитувань, населення вважає медиків однією з найкорумпованіших груп населення. А фахівці наголошують на нераціональному використанні ресурсів у цій галузі, незадовільному стані інфраструктури й обладнання, сумнівній якості ліків, ненадійному інфекційному контролю – чинниках, які істотно підвищують ризики небажаних явищ в українській медицині.

Мета статті. Провести аналіз громадського моніторингу як механізму попередження порушень у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Аналіз громадського моніторингу як механізму попередження порушень у сфері охорони здоров'я свого часу проводили українські науковці та вчені, зокрема, В. В. Токовенко, В. В. Тертичка, Ю. О. Чернецький, Ф. І. Шамхалов, Ю. П. Шаров.

Передусім слід навести ключові характеристики громадського моніторингу як суспіль-

но-політичного явища. За твердженням українського дослідника А. Крупника, громадський моніторинг є інструментом громадської оцінки виконання органами влади й іншими підмоніторинговими об'єктами їхніх соціальних завдань. Такий моніторинг – невід'ємна складова системи публічного управління та незамінний чинник розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави.

О. Полтараков визначає громадський моніторинг як систему відносин громадянського суспільства з державою. Система ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський моніторинг) і недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ). Отже, громадський моніторинг сприяє становленню громадянського суспільства, в якому реально забезпечуються всі права та свободи людини і громадянина, а об'єктом моніторингу є органи влади.

На нашу думку, громадський моніторинг у сфері охорони здоров'я – це комплекс заходів, які можуть проводитися громадськими організаціями, іншими об'єднаннями громадян, територіальною громадою, з метою визначення проблемних питань у діяльності установ охорони здоров'я незалежно від форми власності під час здійснення ними своєї діяльності, профілактики зловживань медичних працівників, встановлення справедливості розподілу бюджетних коштів, оцінки виконання органами державної влади та місцевого самоврядування їхніх соціальних завдань у сфері охорони здоров'я, а також надання пропозицій щодо усунення виявлених проблем у розвитку медичної галузі.

Основними методами громадського моніторингу є такі: аналіз нормативно-правових документів, що регламентують діяльність органів влади на місцевому та загальнодержавному рівнях; подання інформаційних запитів і звернень до органів державної влади та місцевого самоврядування з метою отримання офіційної точки зору посадових осіб з приводу того чи іншого питання; зовнішнє спостереження за роботою посадових осіб органів державної влади, а також колегіальних органів під час розробки та прийняття управлінських рішень. Це дає можливість з'ясувати реальні процедури прийняття рішень для подальшого їх аналізу щодо відповідності чинному законодавству. Спостереження проводиться шляхом присутності громадських спостерігачів на засіданнях органів влади відповідного рівня та дає змогу відслідкувати процес прийняття рішення за такими складовими, як: доступ членів колегіальних органів до всієї необхідної інформації та документів, їх активність в обговоренні питання; час, що витрачався на розгляд конкретного питання; дотримання передбачених законом та регламентом процедур; присутність журналістів, їх можливість ознайомитися з порядком денним та проєктами рішень тощо; аналіз наявних сайтів центральних органів державної влади та місцевого самоврядування щодо їх інформаційного наповнення; проведення експертних опитувань.

Для здійснення громадського моніторингу можуть створюватися: громадські ради при органах державної влади чи місцевого самоврядування; інститути місцевих уповноважених з прав людини (запровадження посад державних омбудсменів); асоціації споріднених структур, які здійснюють громадський моніторинг,

що дає змогу представляти на владному рівні інтереси кожної окремої організації та впливати законними методами на формування і реалізацію державної політики у певній сфері. Структурними елементами громадського моніторингу вважаються масмедіа та незалежні аналітичні центри. Якщо йдеться про парламентський моніторинг як різновид громадського, то одним із його елементів можуть бути спеціальні комісії.

Аналіз нормативно-правової бази та зарубіжного досвіду дає підстави для виокремлення низки форм здійснення громадського моніторингу: звернення громадян, за допомогою яких вони в режимі зворотного зв'язку повідомляють державні та недержавні інституції про виконання, невиконання або неналежне виконання ними або підвідомчими їм органами чи установами соціальних функцій і вимагають вжиття відповідних заходів; громадська експертиза, здійснювана незалежною групою фахівців (експертною радою), котра працює на підставі офіційно затвердженого положення; громадські слухання щодо проблем важливого суспільного значення дій чи намірів органів державної влади та місцевого самоврядування; моніторинг діяльності та моніторингові (рейдові) перевірки на об'єктах громадського моніторингу [4].

Не зайве звернути увагу на міжнародний досвід у цій царині. Наприклад, Громадські ради охорони здоров'я у Великій Британії (Community Health Councils) є самостійними, легітимними органами, створеними для репрезентації інтересів громадськості в діяльності системи охорони здоров'я на місцевому рівні. Членів рад висувають місцеві об'єднання й організації громадян. Ради фактично інтегровані в усі структури охорони здоров'я на конкретній адміністративній території, можуть ретельно перевіряти всі організації й напрями системи охорони здоров'я, їх члени мають право відвідувати лікарняні палати, центри здоров'я та клініки, розмовляти з будь-якою особою в цих закладах.

В Україні впродовж останніх років низка громадських організацій де-факто намагається виконувати суспільну діяльність щодо громадського моніторингу за системою охорони здоров'я. У Міністерстві охорони здоров'я України діє громадська рада. Це – громадський колегіальний консультативно-дорадчий орган, котрий зобов'язався здійснювати експертизу, аналіз та оцінку планів роботи міністерства, проєктів національних, державних і регіональних програм та нормативно-правових актів у галузі ох-

рони здоров'я, моніторинг та оцінку їх виконання тощо.

Водночас поточним заходам громадського моніторингу в охороні здоров'я України притаманний спорадичний характер, відносини суб'єктів та об'єктів моніторингу не врегульовані. Для належної інституціоналізації громадського моніторингу в згаданій сфері потрібна низка правових, інформаційних і соціальних умов [6].

1. Розвиток правових засад здійснення громадського моніторингу. Правове регулювання має, зокрема, стосуватися того, які питання підлягають громадському моніторингу, хто має право здійснювати такий моніторинг, яким чином органи влади та інші об'єкти моніторингу мають реагувати на процес і наслідки моніторингу.

Сьогодні актами законодавства, що регулюють певні питання громадського моніторингу, є закони «Про звернення громадян», «Про об'єднання громадян», «Про політичні партії в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», а також деякі інші нормативно-правові документи, зокрема Постанова КМУ «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади».

Попри певну правову неврегульованість питань здійснення громадського моніторингу, його елементи вже впроваджуються в окремих сферах публічної політики. Це засвідчують відомчі нормативні акти, зокрема «Положення про громадський контроль за проведенням в Україні зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів і зарахуванням до вищих навчальних закладів», затверджене Міністерством освіти і науки України (№ 284 від 01.04.2008 р.). Схожі документи мало б розробити й Міністерство охорони здоров'я для ефективної співпраці з радами із захисту прав пацієнтів та іншими громадськими організаціями. При цьому варто було б врахувати так звану «несиметричність» інформації, притаманну охороні здоров'я через відмінність у рівнях знань лікарів і пацієнтів.

2. Забезпечення вільного доступу громадян до інформації про діяльність органів влади. Лише повна, об'єктивна та своєчасна інформація дає змогу громадянам оцінити, наскільки результативні дії уряду, наскільки ефективно уряд витрачає кошти платників податків. В Україні ухвалено Закон «Про доступ до

публічної інформації», покликаний забезпечити прозорість і відкритість суб'єктів владних повноважень. Впровадження цього нормативно-правового акта потребує іншого ставлення органів державної влади й управління, державних закладів до оприлюднення інформації про свою діяльність.

Досі система охорони здоров'я України, особливо в частині інформування про фінансування галузі та конкретних закладів, використання ресурсів міжнародних організацій, залишається непрозорою, на що вказують низка досліджень. Введення в дію Закону України «Про доступ до публічної інформації» в охороні здоров'я внесло системні зміни як на центральному, так і на місцевому рівнях управління галуззю, налагодження внутрішнього й зовнішнього моніторингу ефективності профілактичних заходів і надання медичних послуг. Важливою є й активізація ролі засобів масової інформації і у висвітленні діяльності органів влади, і в просуванні ідей громадського моніторингу як суспільної діяльності, спрямованої на зменшення правопорушень та зловживань, зокрема у сфері охорони здоров'я.

3. Активне формування та розвиток соціального капіталу як основи становлення і функціонування громадянського суспільства. Відомо, що соціальний капітал утворюють три компоненти: моральні принципи й норми, соціальні цінності (особливо довіра) й соціальна інфраструктура (передусім, добровільні асоціації). Громадяни, здобуваючи соціальний капітал завдяки участі в організаціях громадянського суспільства, надалі можуть використовувати його для зміцнення демократичних принципів в управлінні державою.

1. **Висновок.** Під системою моніторингу у сфері державного управління медичним забезпеченням населення розуміється єдина (побудована з урахуванням ієрархії, на основі спільних принципів і методичних підходів) система поточного обліку, контролю, оцінки та причинно-наслідкового аналізу реалізації основних індикативних показників, що відображають реально існуючу, плановану (нормативну) і перспективну (в межах стратегічного планування) потребу населення в основних видах медичної допомоги, її ресурсну забезпеченість та соціальну ефективність, з пріоритетом видів, що найбільше впливають на рівень здоров'я населення та підвищення ефективності галузі. Процес становлення громадського моніторингу має

відбуватися в тісній співпраці між громадою та владою. Це підвищує довіру людей до влади, у тому числі – до органів і закладів охорони здоров'я.

Важливою, є система навчання громадських експертів, котрі беруть участь у здійсненні громадського моніторингу, забезпечення їх фахової спеціалізації та озброєння необхідними нормативно-методичними матеріалами. Вагому роль у становленні громадського моніторингу можуть відіграти незалежні аналітичні центри, спроможні надавати адекватну професійну оцінку плануванню та реалізації політики, зокрема в охороні громадського здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Адміністративні та функціональні реформи в системі охорони здоров'я : аналіт. огляд / за заг. ред. В. Ф. Москаленка. Тернопіль : Укрмедкнига, 2000. 245 с.
2. Головаха Є., Паніна Н. Українське суспільство 1992–2008 : соціологічний моніторинг. Київ : Інститут соціології НАН України, 2008. 85 с.
3. Громадський контроль органів влади ускладнено законодавчими прогалинами. *Вісник центру* : інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. 2005. № 31 (290). С. 1.
4. Карамішев Д. В. Програмно-цільовий підхід до реалізації державної політики у галузі охорони здоров'я. *Університетські наукові записки* : часоп. Хмельниц. ун-ту упр. та права. 2006. Р. 1. С. 279–284.
5. Нагорна А. М., Степаненко А. В., Морозов А. М. Проблема якості в охороні здоров'я. Кам'янець-Подільський : Абетка-НОВА, 2002. 384 с.
6. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. URL: <http://www.niisp.gov.ua/articles/109/> (дата звернення:).

Лебедев А. А. Общественный мониторинг как механизм предупреждения нарушений в сфере здравоохранения

Противодействие нарушениям в сфере здравоохранения может предусматривать применение таких мер как повышение оплаты труда медицинского персонала, официальное введение платных медицинских услуг или частичной оплаты пациентом стоимости оказанных услуг в учреждениях здравоохранения, налаживание системы социального и коммерческого медицинского страхования и тому подобное. Однако служебные злоупотребления в этой области могут проявляться не только во время предоставления определенной услуги конкретному пациенту, но и в более широком измерении – через организацию непрозрачных тендерных закупок лекарств, нецелевое использование средств международных доноров, принятие национальных и региональных программ в интересах заинтересованных групп, в частности фармацевтических компаний. Одним из эффективных механизмов противодействия этим негативным явлениям можно считать общественный мониторинг.

Автор в своей статье определяет общественный мониторинг в сфере здравоохранения как комплекс мероприятий, которые могут проводиться общественными организациями, другими объединениями граждан, территориальной общиной, с целью определения проблемных вопросов в деятельности учреждений здравоохранения независимо от формы собственности при осуществлении ими своей деятельности, профилактики злоупотреблений медицинских работников, установление справедливости распределения бюджетных средств, оценки выполнения органами государственной власти и местного самоуправления их социальных задач в сфере здравоохранения, а также предоставление предложений по устранению выявленных проблем в развитии медицины. Считает, что внедрение общественного мониторинга в систему здравоохранения Украины будет способствовать не только противодействию служебным злоупотреблениям в этой области, но и становлению в стране как гражданского общества, так и демократического управления, основанной на идеях социального капитала и гражданского участия.

Ключевые слова: общественный мониторинг, комплекс мероприятий, служебные злоупотребления, общественные организации, гражданское общество.

Lebediev A. O. Public monitoring as a mechanism of prevention of health violations

Countering violations in the health sector can include the implementation of such measures as increasing the remuneration of medical personnel, the official introduction of paid medical services or partial payment by the patient of the cost of services provided in health care institutions, the establishment of a system of social and commercial health insurance, and the like. However, official abuse in this area can manifest itself not only during the provision of a certain service to a specific patient,

but also in a broader dimension – through the organization of non-transparent tender procurement of medicines, the misuse of international donor funds, the adoption of national and regional programs in the interests of interest groups, in particular pharmaceutical companies. Public monitoring can be considered as one of the effective mechanisms to counter these negative phenomena.

The author in his article defines public monitoring in the field of healthcare as a set of measures that can be carried out by public organizations, other associations of citizens, a territorial community, in order to identify problematic issues in the activities of healthcare institutions, regardless of their form of ownership in the implementation of their activities, prevention of abuse of medical workers , establishing the fairness of the distribution of budgetary funds, assessing the implementation by public authorities and local governments of their social tasks in the field of health care, as well as providing proposals for eliminating the identified problems in the development of medicine. He considers that the introduction of public monitoring into the health care system of Ukraine will contribute not only to countering official abuse in this area, but also to the formation of both civil society and democratic governance in the country based on the ideas of social capital and civic participation.

Key words: *public monitoring, a set of measures, official abuse, public organizations, civil society.*

НОТАТКИ