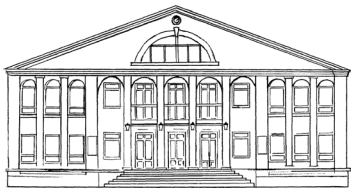
Держава та регіони

Серія: Державне управління
2018 р., № 3 (63)



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. Болдуєв, 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. Дорофієнко, 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
Ю. П. Шаров, 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
30.05.2018 р., протокол № 9

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 20.05.2018.
Підписано до друку 04.06.2018.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 32-17Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2018

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

О. О. Іванько
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТІЙКОГО РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД **4**

І. С. Костіна
СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНВЕСТИЦІЙ ЯК ЕКОНОМІЧНОЇ КАТЕГОРІЇ **9**

Ю. С. Малько
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВИКОРИСТАННЯ ГЕНДЕРНОГО ПІДХОДУ ПРИ ПЛАНУВАННІ ГРОМАДСЬКОГО ПРОСТОРУ **15**

Муц Луай Файсал
МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВИЗНАЧЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ **20**

Ю. Ю. Пайда
ФІЛОСОФСЬКЕ ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ЗАСОБІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ **25**

В. Г. Пугач
ВІДКОЛИ «КОРДОНИ ВТРАТИЛИ НЕПРОНИКНІСТЬ»: ДЕРЖАВА У ТРАНСНАЦІОНАЛЬНОМУ ПРОСТОРІ **29**

К. П. Чорна
ДЕЯКІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ ВІЙСЬКОМ ЗАПОРОЗЬКИМ У ЧАСИ ХМЕЛЬНИЧЧИНИ **34**

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

М. А. Ажажа
НОРМАТИВНА БАЗА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ МОДЕРНІЗАЦІЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ **40**

І. М. Базарко, Д. Л. Демидко
ТРАНСФОРМАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ МОДЕЛІ НАЦІОНАЛЬНОЇ САМОІДЕНТИФІКАЦІЇ **47**

О. А. Голяшкіна
УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОФІЛАКТИЦІ ТА ПОДОЛАННІ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ **53**

В. М. Горбик
КЛАСТЕРИЗАЦІЯ РЕГІОНІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЇХНІМ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ **57**

О. Г. Дейнека, Ю. О. Крихтіна, Є. Ю. Курбатов
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСПОРТУ **63**

O. M. Zhytnyk
STRUCTURAL-FUNCTIONAL ANALYSIS OF CLUSTERIZATION OF THE REGIONAL SECURITY COMPLEXES: THE CASE OF FERGANA VALLEY **69**

С. О. Клімович
РОЛЬ МІНІСТЕРСТВ УРЯДУ УКРАЇНИ У МІЖСЕКТОРАЛЬНІЙ ВЗАЄМОДІЇ **78**

І. А. Козименко
ЗАСТОСУВАННЯ ТЕОРІЇ АДАПТИВНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ВУГІЛЬНОЮ ПРОМИСЛОВІСТЮ УКРАЇНИ **86**

Т. О. Костюк
РЕЛЯТИВНА АВТОНОМІЯ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЧИ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ? **92**

М. Е. Кропівницька
МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ СИСТЕМИ РАННЬОГО ВТРУЧАННЯ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ **97**

С. І. Крук
ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ **105**

Р. О. Кушлик, Н. Б. Радух
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕНЕРГОМОДЕРНІЗАЦІЄЮ В УКРАЇНІ
МЕТОДАМИ ІННОВАЦІЙНИХ ПІДХОДІВ ДО ТАРИФНО-ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ..... **109**

Т. К. Митропан
УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ
ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ЗАКУПІВЕЛЬ ТОВАРІВ, РОБІТ ТА ПОСЛУГ У БУДІВНИЦТВІ..... **114**

В. А. Негода
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО
УСТРОЮ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ..... **120**

А. М. Олійник
ОЦІНЮВАННЯ ЯК РЕЗУЛЬТАТ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБОВЦІВ
ОРГАНІВ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ..... **125**

В. М. Сисюк
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ УЧАСТІ МОЛОДІ В МАСОВОМУ СПОРТІ
ТА РОЛЬ СУСПІЛЬНИХ ІНСТИТУЦІЙ У ПРОПАГАНДІ ЗДОРОВОГО СПОСОБУ ЖИТТЯ..... **130**

Г. М. Шаульська
ДО ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ..... **136**

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

В. О. Мостовий
ТЕОРІЯ ІГОР У МЕХАНІЗМІ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА РІВНІ МІСЦЕВИХ ГРОМАД..... **142**

А. О. Надежденко, Д. І. Топузов
ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНИЙ ТА ЕМПІРИЧНИЙ АНАЛІЗ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ..... **146**

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Д. В. Пімахова
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК МІГРАЦІЙНИХ СЛУЖБ
У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ..... **151**

С. Д. Пташка, О. П. Кулешов
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОБЛАДНАННЯ БЛОКПОСТА ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ
ОСОБОВИМ СКЛАДОМ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ
В ЗОНІ ПРОВЕДЕННЯ ОПЕРАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ..... **160**

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

S. D. Grivko
PECULIARITIES OF STATE REGULATION OF DEVELOPMENT OF INNOVATIVE POTENTIAL
OF ECONOMY OF REGIONS OF UKRAINE..... **164**

А. А. Куцевол
КООРДИНАЦІЯ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС..... **170**

П. В. Халімон
СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ
СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ **178**

Н. В. Щербак
РОЗРОБКА СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУ РОЗВИТКУ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ..... **184**

О. А. Сопіна
КОМУНІКАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У ФОРМУВАННІ ІМІДЖУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ..... **191**

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:338.48(100)

О. О. Іванько
аспірант кафедри проектного менеджменту
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТІЙКОГО РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

У статті досліджено моделі державного регулювання розвитку туризму на конкретних прикладах зарубіжних країн. Подано порівняльний аналіз упровадження моделей та їхній вплив на розвиток країни й економіку. Визначено функції міністерств, які відповідають за реалізацію політики туризму.

Ключові слова: *політика туризму, моделі державного регулювання туризму, розвиток туризму, реалізація туристичної політики, стратегія розвитку туризму.*

Постановка проблеми. Світова практика показує, що впродовж останніх декількох десятків років туризм є однією з найбільш динамічних галузей світової економіки, яка швидко розвивається і доходи від якої збільшуються з кожним роком. Попри те, що економічне значення туризму сьогодні визнається урядами у всьому світі, цей сектор часто страждає від недостатньої координації між різними міністерствами/відомствами та агентствами [1, с. 8]. Міжнародний досвід свідчить, що ефективність державного регулювання розвитку туризму значно залежить від моделі державної участі в розвитку однієї з найважливіших складових частин національної економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням моделей державного регулювання туризму займались такі науковці, як Т.В. Божидарнік, О.Г. Давидова, А. Стронза, К. Хант, Є. Христо. Окремі аспекти регулювання розвитку туризму регіонів висвітлено у працях таких учених, як Ю.В. Алексєєва, В.К. Бабарицька, І.В. Бережна, Т.В. Безверхнюк, А.М. Бузні, Н.М. Ветрова, В.Г. Гуляєв, В.О. Гудзь, В.А. Подсолонко, Д.М. Стеченко. Питаннями рейтингу конкурентоспроможності країн, в'їзного та виїзного туризму, доходів від нього займається Всесвітня туристична організація (далі – UNWTO), тому в статті були використані офіційні дані її звітів. Положення щодо формування та застосування на практиці політики туризму в країнах представлено на офіційних сайтах профільних міністерств, національних туристичних організацій та агентств.

Метою статті є надати порівняльний аналіз моделей державного регулювання розвитку туризму в контексті міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Зі збільшенням значення туризму в економіці країни поглиблюється участь держави в управлінні туристичною галуззю. За результатами досліджень Організації економічного співробітництва та розвитку (OCED) і UNWTO, роль урядів у сфері подорожей і туризму значно змінилася за останні 40–50 років. У перші роки розвитку масового туризму уряди відігравали провідну роль, оскільки величезні інвестиції потребувалися для забезпечення базової інфраструктури й об'єктів, необхідних для відкриття територій країни для туризму та сприяння зростанню попиту. За словами експертів, сьогодні уряди розглядають свою роль як фасилітатора чи стимулятора інвестицій у приватний сектор через фіскальні та інші стимули [2, с. 10].

На сьогодні залишилось досить багато країн, у яких уряд відіграє значну роль у формуванні

© Іванько О. О., 2018

державної політики туризму. Наприклад, держави зі спеціальним міністерством або відомством у справах туризму, більшість із яких це країни з економікою, що розвивається: Аргентина, Бразилія, Болгарія, Хорватія, Єгипет, Індія, Індонезія, Ізраїль, Мальдіви, Мексика, Південна Африка та Філіппіни [1, с. 12].

В інших країнах туризм є однією з визначених компетенцій міністерства із двома або декількома профілями. Наприклад, нове Міністерство туризму та освіти, що звітує перед Міністерством закордонних справ та торгівлі Австралії; Міністерство торгівлі, туризму та телекомунікацій (Сербія); Міністерство транспорту, туризму та спорту (Ірландія); Міністерство туризму та спорту (Таїланд); Міністерство земель, інфраструктури, транспорту та туризму (Японія) [1, с. 12].

Також існують країни, у яких туристична політика формується у міністерстві або відомстві, у якому не згадується слово «туризм» у назві. Приклади такого виду міністерств є численними, особливо у країнах із розвиненою економікою, де зростає тенденція до інтеграції туризму у профільні міністерства щодо економічного планування та формування політики. Це міністерства/відомства, які варіюються від Міністерства науки, досліджень і економіки в Австрії до Міністерства культури, медіа та спорту у Великобританії, від Міністерства зайнятості та економіки у Фінляндії до Міністерства економіки, промисловості та цифрової справи у Франції та Міністерства торгівлі в США [1, с. 12].

Проте, яка би не була роль уряду у формуванні політики туризму, експерти виділяють чотири моделі державного регулювання розвитку туризму:

– перша модель – ринкова, децентралізована. Для цієї моделі характерна відсутність центральної державної туристичної адміністрації, питання вирішуються на принципах ринкової «самоорганізації». Використовують цю модель у тих випадках, коли туризм для національної економіки не актуальний, а суб'єкти туристичного ринку займають сильні позиції і здатні вирішувати свої проблеми без державної участі. Така модель управління індустрією туризму властива США. Так, у 1997 р. США ліквідували державну структуру U.S. Traveland Tourism Administration (USTTA), що відповідала за розвиток туризму у країні;

– друга модель – наявність сильного й авторитетного центрального органу – міністерства, що контролює діяльність усіх підприємств туристичної галузі у країні. Для її реалізації потрібні такі умови: значні фінансові вкладення в туристичну індустрію, зокрема у рекламну й маркетингову діяльність, інвестування в туристичну інфраструктуру тощо. Ця модель застосовується у країнах, де туризм є одним з основних джерел валютних надходжень: Єгипет, Туніс, Мексика, Туреччина;

– третя модель – європейська. Питання розвитку туристичної діяльності у країнах із цією моделлю вирішуються в рамках певного багатогалузевого міністерства на рівні відповідного галузевого підрозділу. Підрозділ міністерства, що відповідає за розвиток туризму у країні, здійснює свою діяльність у двох напрямах: вирішує або регламентує загальні питання державного регулювання та спрямовує і координує маркетингову діяльність. Така модель властива Франції, Великій Британії, Італії, Іспанії;

– четверта модель – комбінована, або змішана. Передбачає створення комбінованого міністерства, яке охоплює разом із туристичною діяльністю ще й інші суміжні галузі. Ознаки четвертої моделі державного регулювання: визначення туристичної галузі пріоритетною для країни, чіткий розподіл повноважень між центральною та регіональною туристичними адміністраціями. Представником такої моделі може бути організація туристичної діяльності в Індії та Малайзії [3, с. 84].

Відтак найпоширенішими моделями туризму є друга та третя (європейська). Отже, проаналізуємо впровадження саме їх.

Перший представник другої моделі державного регулювання розвитку туризму – Єгипет – має стабільний попит на свої туристичні послуги. У країні наявний авторитетний центральний органи – Міністерство туризму Єгипту (з 1973 р.). Політика туризму цієї країни формується і контролюється виключно Міністерством туризму. У роботі зазначеного Міністерства бере участь Генеральна компанія з туризму та готелів Єгипту. Для координації туристичних планів створена Вища рада з туризму під керівництвом прем'єр-міністра. Єгипет займає друге місце у світі за швидкістю розвитку туризму та є лідером серед країн на африканському континенті за кількістю туристів. Завдяки правильно сформованій та дієвій політиці туризму у 2017 р. Єгипет відвідали 8,3 млн іноземних туристів, а дохід становив 7,5 млрд доларів [4]. З 1974 р. політика туризму Єгипту базується на наданні прав іно-

земним компаніям і приватним особам вкладати свої кошти у промисловість, енергетику, туризм, транспорт і міське господарство. З кожним роком вводяться нові ключові фактори, які сприяють розвитку туризму: будівництво сучасних туристичних центрів і курортів на основі висококласної інфраструктури і сервісу (4- і 5-зіркові готелі); усунення візових і мовних бар'єрів; розуміння населенням країни важливості гостинності та активна його підтримка. У Каїрській декларації з туризму (2016 р.) пріоритетом єгипетського уряду визначено безпеку. Значення, яке мають єгипетські історичні пам'ятки у питанні залучення туристів, є величезним. Також у Єгипті контролюють сервіс на курортах і в готелях – створено Комітет із курортів при уряді Єгипту на чолі із прем'єр-міністром [5].

Другим представником другої моделі є Мексика з Федеральним міністерством туризму, яке має значний контроль над туристичною сферою. У 2013 р. був створений Федеральний кабінет із туризму (10 постійних членів, котрі представляють ті міністерства, які найбільш важливі для туризму, і ще 12 запрошених агентств) – група високого рівня під головуванням президента для координації зусиль зі стимулювання туризму і реалізації плану сектора туризму. Розвитком інтегрально спланованих курортів і туристичних продуктів займається Національний фонд розвитку туризму, який є інструментом сприяння іноземним інвесторам. Фонд був створений Міністерством фінансів, проте координується Міністерством туризму. Формуючи та розвиваючи політику туризму, уряд зміг досягти того, що Мексика у 2017 р. зайняла сьоме місце в рейтингу найбільш відвідуваних країн світу. Кількість іноземних туристів сягнула 39,3 млн осіб, що на 12% більше, ніж 2016 р. Дохід від туризму становив 21,3 млрд доларів, що на 8,6% більше, ніж у 2016 р. Частка ВВП становить 16% [4]. Завдяки добре продуманій стратегії розвитку туризму аналізована сфера займає третє місце за припливом іноземної валюти після автомобільної промисловості і грошових переказів від мексиканців. Мексика займає друге місце (після США) за об'ємами доходів від медичного туризму. Також держава підтримує інвестиції в будівництво нових готелів. Компонентами успіху туризму є: збільшення кількості угод про доступ міжнародних повітряних суден; спрощення процесу оформлення візи; збільшення безмитної франшизи; державні програми сталого туризму (клімат, енергія, екологія), регіонального та сталого розвитку (субсидії для інфраструктурного розвитку дестинацій), програма «Магічні міста» [6, с. 25].

Китай – азіатська держава, яка має тисячолітню історію. Модель туризму країни зумовлена політичною й особливою культурною історією. Міністерства туризму як такого немає, проте є орган, який виконує функції міністерства і підпорядковується тільки Державній раді Китаю, – Китайська національна адміністрація туризму (далі – CNTA). У кожній провінції і місті є своя провінційна або муніципальна адміністрація щодо туризму з аналогічною структурою, підпорядкованою внутрішнім відділам CNTA. CNTA має 18 зарубіжних офісів у 14 країнах. За останні роки держава зробила великий крок у розвитку туризму. Так, у 2017 р. країну відвідали 29,1 млн іноземних туристів. Доходи від туризму становили 832 млрд доларів, 11% ВВП. Китай займає п'ятнадцяте місце у світі за Індексом конкурентоспроможності сектора подорожей і туризму; перше місце у світі за рівнем щорічних витрат на подорожі; це друга країна у світі (після Італії) за кількістю об'єктів всесвітньої спадщини (ЮНЕСКО); четверта країна у світі за відвідуваністю (UNWTO) [4]. У Китаї туризм уже перевершив такі галузі, як банківська справа та автомобілебудування. Указана держава регулює та контролює рівень туризму: підтримує розвиток малого та середнього підприємництва, забезпечує фінансову підтримку прискорення розвитку туристичного сектора і залучення в нього інвестицій приватного капіталу. Розвиток туризму відбувається і на рівні місцевої влади: створення нових і вдосконалення наявних туристичних напрямів – зон відпочинку, міських парків, туристичних пішохідних вулиць, місць рекреації тощо. Китай створює всі умови для подорожей країною, наприклад, LOCUST-туризм (10 міст за 5 днів). Відомі такі туристичні проекти: «Розумні міста Китаю», «Золоті тижні», «Туристична навігація і безпека». CNTA створює розвинену туристичну інформаційну систему, реалізує державну туристичну «іміджеву» стратегію, підвищує якість послуг, що надаються, розробляє стандарти і критерії оцінювання якості туристичних послуг, системи моніторингу та гарантій [7].

Третя модель, або європейська, властива країнам Європи. Вона впроваджується у державах, на які, згідно із даними Світової організації торгівлі, припадає близько третини світових туристичних прибутків. Однією із таких країн є Франція. Питаннями туризму в ній займається Агентство з розвитку туризму в складі Міністерства закор-

донних справ. Завдяки добре продуманій стратегії у 2017 р. Франція зайняла перше місце у світі за кількістю іноземних туристів (89 млн), друге місце у світі за Індексом конкурентоспроможності сектора подорожей та туризму, а також отримала 89,2 млрд євро доходу від туризму (ВВП становить 8,9%) [4]. Окрім Агентства з розвитку туризму, регіони, департаменти та комуни наділені відповідними повноваженнями і реалізують їх спільно та узгоджено. Ключовим фактором у розвитку туризму є культура (35% усіх візитів становить культурний туризм). Особливостями законодавства у напрямі туризму є: цілеспрямована модель розвитку соціального туризму і трудове законодавство; програма підтримки пенсіонерів та людей з обмеженими можливостями; високий рівень інноваційного розвитку в галузі безпеки, маркетингу та обслуговування; цифровий туризм. Держава активно розвиває лікувально-оздоровчий і гірничо-лижний туризм. Багато територій мають статуси «туристична територія», «туристичний курорт» на 12 років із преференціями (зокрема створення казино) [8].

Іспанія – ще один представник європейської моделі – традиційно вважається однією з найвідвідуваніших країн Європи. Відтак у 2017 р. Іспанія прийняла 82 млн іноземних туристів, заробивши 87 млрд євро (14,9% ВВП). Країна займає перше місце у світі за Індексом конкурентоспроможності сектора подорожей і туризму та друге місце у світі за даними Світової організації торгівлі [4]. Політику туризму в Іспанії реалізує Державний секретаріат із туризму та Інститут туризму Іспанії у складі Міністерства промисловості, енергетики і туризму. Важливу роль у розвитку туристичної галузі відіграє місцева влада (ліцензування, сертифікація послуг, розробка стратегії розвитку туризму), яка формує своє законодавство, що стосується буквально всього: готелів, ресторанного бізнесу, туроператорів і так далі. Уряд Іспанії визнав, що на сектор туризму впливають рішення, що приймаються у всіх урядових відомствах, наприклад, щодо віз, зборів за аеропорт, планування землекористування, історичної та культурної спадщини. Співпраця всіх зацікавлених сторін здійснюється за трьома напрямами: знання, диверсифікація попиту і стимулювання внутрішнього туризму [9, с. 6].

Ще одна країна Азії, яка займає гідне місце у сфері туризму та політика якої може бути прирівняна до європейської моделі, – В'єтнам. Державне регулювання сфери туризму здійснює Головне управління з туризму В'єтнаму при Міністерстві культури, спорту і туризму В'єтнаму. Також діють професійні об'єднання туристичної галузі на національному, регіональному, муніципальному рівнях. Розроблений Генеральний план розвитку туризму В'єтнаму до 2020 р. з перспективою до 2030 р., у якому виділено 7 туристичних регіонів із 24 туристичними центрами, 46 національних туристичних зон, 41 національний туристичний маршрут і 12 туристичних міст. У 2017 р. країна зайняла шосте місце у світі та перше місце в Азії за зростанням туризму. У 2017 р. країну відвідали 13 млн іноземних туристів. У результаті отримано дохід у розмірі 23 млрд доларів США. Туризм становить 7% ВВП [4]. Одним із пріоритетів туризму є безпека і стабільність. Уряд В'єтнаму підтримує подієвий туризм (перше місце в азіатській MICE-індустрії): розвиває транспортну доступність, спрощені візові процедури, інвестиції в інфраструктуру, сприяє побудові нових готелів міжнародного класу, нових виставкових комплексів і конгрес-центрів. Також у В'єтнамі досить поширений екологічний (національні парки та курорти) і культурно-пізнавальний туризм [10].

Окрім указаних двох моделей, позитивно позначається на економіці і перша модель – ринкова, або децентралізована. Найяскравіший представник – Сполучені Штати Америки. У цій країні відсутнє державне регулювання внутрішнього туризму (тільки на рівні влади штатів), а міжнародний туризм підтримується на федеральному рівні – на принципах державно-приватного партнерства корпорації Brand USA та Департаменту з туризму при Міністерстві торгівлі. Близько 95% підприємств, що працюють у цій індустрії, відносяться до сфери малого підприємництва. Система управління галуззю розбита на понад сотню незалежних програм, розподілених між різними відомствами. Попри відсутнє державне регулювання, у 2017 р. США відвідали 76 млн іноземних туристів. У результаті отримано 200 млрд доларів доходу від в'їзного туризму. Країна займає перше місце у світі за капітальними витратами на туризм – 176,3 млрд доларів США [4]. Такий успіх туристичної сфери став можливим завдяки: розвиненій системі автомобільних доріг і придорожньої інфраструктури, доступності автотранспорту і низьким цінам на бензин; високій конкуренції й асортименту на туристичному ринку; забезпеченню світового рівня обслуговування; доступності внутрішнього туризму для великої кількості громадян; доступності і розвиненості транспортних послуг (авіаперевезення, залізниця, автобусні

перевезення, морські та річкові круїзи); розвиненій індустрії розваг, подієвому туризму; різноманітності кліматичних зон і культурно-ментальних особливостей, а також тісній співпраці Brand USA з партнерами із федерального і регіональних урядів, організаціями з маркетингу дестинацій (DMO), Асоціацією подорожей США (USTA) [11].

Отже, можемо зробити висновок, що кожна модель туризму, якщо держава приділяє належну увагу розвитку цієї галузі, є ефективною та дає результат у разі її впровадження. Звичайно, у разі використання будь-якої моделі туризму варто враховувати історію розвитку держави, туристичний потенціал, результати, які країна прагне отримати від туристичної діяльності, та політику держави загалом.

Висновки і пропозиції. Використовуючи певну модель туризму, створюючи профільне міністерство або, навпаки, міністерство, для якого туризм є одним із напрямів роботи, у формуванні державної політики будь-яка держава, зокрема Україна, має використовувати найкращі світові практики для того, щоб туризм не просто став прибутковою галуззю, а вивів країну в лідери на ринку туризму, зробивши її конкурентоспроможною та популярною дестинацією.

Список використаної літератури:

1. Governing National Tourism Policy. London, 2017. 68 p. URL: https://www.wttc.org/-/media/files/reports/policy-research/governing-national-tourism-policy-final.pdf.
2. Global Report on Public-Private Partnerships: Tourism Development. URL: http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/global_report_public_private_partnerships_v8.pdf.
3. Сергеева Е.А. Формирование современной модели регулирования туристской деятельности в АРК. Экономика Крыма. 2009. № 29. С. 84–86.
4. The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017 / K. Schwab. Geneva, 2017. 371 p.
5. Egypt Tourism Policies and Trends. URL: https://www.etravelweek.com/imported/egypt-tourism-policies-and-trends.
6. Tourism Policy Review of Mexico. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/tourism-policy-review-of-mexico_9789264266575-en#page25.
7. China's Tourism Industry Promise to Be Flourishing in 2018. URL: https://www.marketingtochina.com/chinas-tourism-industry-promise-flourishing-2018/.
8. France Tourism Policies and Trends. URL: https://www.etravelweek.com/imported/france-tourism-policies-and-trends.
9. Fernando A., Rafael C., Antonia B. Tourist Spaces and Tourism Policy in Spain and Portugal. International Journal of Culture Tourism and Hospitality Research. 2015. № 10 (1).
10. Vietnam tourism: Impressions in 2017 and prospects in 2018. URL: http://en.qdnd.vn/travel/news/vietnam-tourism-impressions-in-2017-and-prospects-in-2018-490065.
11. U.S. Travel and Tourism Overview (2017). URL: https://www.ustravel.org/research/us-travel-tourism-overview-2015.

Иванько О. О. Сравнительный анализ моделей государственного регулирования устойчивого развития туризма: международный опыт

В статье исследованы модели государственного регулирования развития туризма на конкретных примерах зарубежных стран. Представлен сравнительный анализ внедрения моделей и их влияние на развитие страны и экономику. Определены функции министерств, отвечающих за реализацию политики туризма.

Ключевые слова: *политика туризма, модели государственного регулирования туризма, развитие туризма, реализация туристической политики, стратегия развития туризма.*

Ivanko O. O. Comparative analysis of models of state regulation of sustainable tourism development: international experience

The article examines the model of state regulation of tourism development on specific examples of foreign countries. A comparative analysis of the introduction of models and their impact on the development of the country and the economy is presented. The functions of the ministries responsible for the implementation of the tourism policy are defined.

Key words: *tourism policy, models of state regulation of tourism, tourism development, implementation of tourism policy, tourism development strategy.*

УДК 330.322.01

І. С. Костіна
аспірант кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України

СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНВЕСТИЦІЙ ЯК ЕКОНОМІЧНОЇ КАТЕГОРІЇ

У статті розглянуто поняття та сутність інвестицій з економічного та юридичного поглядів. Виявлено особливості, які дають змогу відокремити складний і неоднозначний термін «інвестиції» від суміжних. Поняття інвестицій розкрито відповідно до їхнього історичного та логічного змісту. Описано сутнісні характеристики інвестицій через їхні функції в економічній, державній та приватній сферах. Досліджено класифікацію інвестицій за різними критеріями.

У результаті вивчення поглядів різних учених, трактувань словникових статей та нормативно-правових актів сформульовано авторські дефініції. Запропоновано розглядати інвестиції як об'єкти, що мають грошову оцінку і включені в об'єкти підприємницької і (або) іншої діяльності для отримання прибутку та (або) іншого корисного ефекту.

Ключові слова: *інвестиції, інвестиційна діяльність, кошти, економіка, цінності, ефект.*

Постановка проблеми. Попри велику кількість наукових досліджень у сфері інвестицій та інвестиційної діяльності, учені не дійшли згоди щодо трактування цієї економічної категорії. Так само немає єдиного визначення і в нормативно-правових актах. Тобто питання залишається відкритим навіть на державному рівні, особливо в умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням сутності та використання інвестиційних ресурсів в економічній системі країни, їхній ролі в соціально-економічному розвитку держави присвячені праці таких класиків економічної теорії: А. Сміта [8], Дж. Кейнса та К. Маркса [4]. Зокрема, А. Сміт стверджував, що річний продукт нації повністю залежить від капіталу, вкладеного у виробництво, а К. Маркс продовжив аналіз сутності інвестицій із функціонального погляду. Серед сучасних учених у свої працях інвестиції розглядають В. Бодрова [1], Н. Балдич, С. Дяченко [2], А. Музиченко [4], В. Шечук [13], М. Шестак [12].

Мета статті – здійснення аналізу поглядів учених різних країн, трактувань словникових статей та нормативно-правових актів; на основі проведено дослідження сформувати власне бачення інвестицій як економічної категорії. С. Музиченко у навчальному посібнику «Інвестиційна діяльність в Україні» також акцентує увагу на вузькому трактуванні поняття «інвестиції».

Виклад основного матеріалу. Терміни «інвестиції» та «інвестиційна діяльність» почали вживатися у нашій країні порівняно нещодавно. Тому їх поняття та сутність у нашій економічній літературі досі трактуються по-різному. Так, наприклад, поняття «інвестиції» ототожнюється з капітальними вкладенням, «інвестиційна діяльність» – з інвестуванням. Хоча згадані дефініції за своєю суттю та економічним змістом не є однозначними.

Розкриваючи сутність інвестицій, варто виходити з їхнього історичного і логічного змісту. Основоположним стосовно інвестицій явищем є заощадження. Заощадження – це свого роду потенційна інвестиція, інвестиція з нульовим вектором. Натурально-речовий склад заощаджень – це об'єкти від предметів споживання до дорогоцінних металів. Історично та логічно саме заощадження формують інвестиції. Обидва поняття мають один і той самий вектор, але відрізняються кількісно.

Надалі заощадження та інвестиції стають різними за змістом процесами. Заощадження є джерелом споживання, і в цьому розумінні протистоять інвестиціям як необхідному елементу виробництва і розширеного відтворення. Натурально-речова форма інвестицій – це здебільшого дорогоцінні метали. Вони ж і необхідні для інвестицій. Тому між інвестиціями і заощадженнями виникає протиріччя, чітко виражене у поглядах меркантилістів. Це протиріччя набуває форми осуду заощаджень як явища, що заважає раціональному господарюванню. Найбільш важливим визнається придбання дорого-

© Костіна І. С., 2018

цінних металів для їх виробничого використання (у торгівлі, ремеслі, фінансових операціях).

Фізіократи визначають інвестиції як джерело і водночас як результат виробничого використання у землеробстві, промисловості, торгівлі. Заощадження ж визначаються як необхідне джерело інвестицій і окремої особи, і національної економіки загалом.

У працях А. Сміта категоріальне осмислення інвестицій набуло майже сучасного вигляду: річний продукт нації повністю залежить від капіталу, вкладеного у виробництво. У вченого поняття капіталу і вкладень у виробництво фактично співпадають. Капітал – це і є інвестиція, на відміну від споживання. Фактично інвестиції є способом використання вартості для її подальшого застосування.

К. Маркс продовжив аналіз сутності інвестицій із функціонального погляду. На відміну від фізіократів, які робили акцент на галузі (сільське господарство – єдина виробнича галузь), або А. Сміта, який звертав увагу на сферу виробництва, К. Маркс розмежовував насамперед інвестиції в постійний і змінний капітал. Інвестування в постійний капітал (засоби виробництва) є лише необхідною умовою інвестування у змінний капітал (робочу силу), який і забезпечує приріст авансованої вартості. Таким чином, інвестиції у К. Маркса – форма і засіб відтворення суспільних відносин загалом.

Особливе місце займають інвестиційні процеси у працях Дж. Кейнса. Зміст інвестицій у науковця подвійний: з одного боку, це приріст вартості капітальних благ, а з іншого – це вартість виробничого споживання заново створених матеріальних благ та послуг. Тобто Дж. Кейнс отримав дві якісно і кількісно різні категорії, що характеризують інвестиції: суму угод усередині підприємницького сектора і приріст вартості основних фондів [6].

Сучасні уявлення про інвестиції досить різні. Термін «інвестиції» походить від латинського слова «invest», що означає «вкладення коштів». Інвестиції мають фінансове та економічне визначення.

За фінансовим визначенням інвестиції – це всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, у результаті якої створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект.

За економічним визначенням інвестиції – це видатки на створення, розширення, реконструкцію та технічне переозброєння основного капіталу, а також на пов'язані із цим зміни оборотного капіталу, оскільки зміни у товарно-матеріальних запасах здебільшого залежать від руху видатків на основний капітал.

Однак не варто пов'язувати інвестиції лише із приростом капіталу. О. Бланк та Н. Гуляєва у підручнику «Інвестиційний менеджмент» зазначають: «Найчастіша помилка, що зустрічається в літературі, – це ідентифікація поняття «інвестиції» з поняттям «капітальні вкладення», що розглядається як вкладення капіталу у створення основних засобів як виробничого, так і невиробничого характеру. Проте водночас інвестиції можуть вкладатися й у приріст обігових активів, у різноманітні фінансові інструменти, в окремі види нематеріальних активів» [12].

А. Музиченко у навчальному посібнику «Інвестиційна діяльність в Україні» також акцентує увагу на вузькому трактуванні поняття «інвестиції». Автор зауважує: «Як правило, інвестиції розглядають як будь-яке вкладення коштів, яке може і не приводити ні до зростання капіталу, ні до одержання прибутку. До них часто відносять так звані споживчі інвестиції, або придбання предметів довготривалого користування, які за своїм економічним змістом не можуть бути віднесені до інвестицій. Часто поняття «інвестиції» замінюють терміном «капітальні вкладення». Слід мати на увазі, що термін «капітальні вкладення» – набагато вужче поняття, ніж «інвестиції». Багато авторів вважають, що інвестиції є вкладенням грошових коштів. При цьому слід мати на увазі, що інвестування капіталу може здійснюватися не лише у грошовій формі, а й у формах рухомого і нерухомого майна, різних фінансових інструментів (цінних паперів), нематеріальних активів» [4].

Отже, ідеться про фактори, які мають братися до уваги, щоб якомога точніше підійти до визначення інвестицій і як поняття, і як процесу.

Досить вичерпно пояснюють поняття «інвестиції» словникові видання. Так, термінологічний словник «Інвестиції» трактує investment (інвестиції) як використання грошей для отримання більших грошей, для отримання прибутку або досягнення приросту капіталу, або і того, й іншого. У словнику «Менеджмент» указано: «Інвестиції – це вкладення коштів із метою збереження і збільшення капіталу, збереження доходу» [12]. В. Шарп, Г. Александр та Дж. Бейлі у словнику понять та термінів підручника «Інвестиції» трактують investment як відмову від певної цін-

ності зараз за (можливо, невизначену) цінність у майбутньому [10, с. 979].

Господарський кодекс України визначає інвестиції як господарські операції, які передбачають придбання основних засобів, нематеріальних активів, корпоративних прав та/або цінних паперів в обмін на кошти або майно [3].

У Податковому кодексі України інвестиції трактуються як: грошові, майнові, інтелектуальні цінності, що вкладаються в об'єкт підприємницької та інших видів діяльності для отримання прибутку або досягнення соціального ефекту; капітальні вкладення в розвиток виробництва чи у невиробничу сферу [5].

Врешті у Законі України «Про інвестиційну діяльність» сказано, що інвестиції – це усі види майнових та інтелектуальних цінностей, які вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, у результаті якої створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект. Такими цінностями можуть бути: кошти, цільові банківські вклади, паї, акції та інші цінні папери; рухоме та нерухоме майно (будинки, споруди, устаткування та інші матеріальні цінності); майнові права інтелектуальної власності; сукупність технічних, технологічних, комерційних та інших знань, оформлених у вигляді технічної документації, навиків та виробничого досвіду, необхідних для організації того чи іншого виду виробництва, але не запатентованих («ноу-хау»); права користування землею, водою, ресурсами, будинками, спорудами, обладнанням, а також інші майнові права; інші цінності.

Указані цінності та майнові права є об'єктами інвестиційної діяльності.

Інвестиційна діяльність – це процес організації інвестування у наявних у країні умовах господарювання. Термін «інвестування» має більш теоретичне значення, визначаючи модель поведінки інвестора щодо нарощування свого капіталу.

Інвестиційна діяльність є, як правило, суспільно корисною. Однак інвестори, здійснюючи таку діяльність із метою отримання прибутку, не завжди враховують суспільні (публічні) інтереси стосовно безпечних і належних умов життя, праці, харчування тощо, не зацікавлені в конкуренції, у забезпеченні держави товарами суспільного споживання, які ринок не виробляє, водночас не володіють повною та достовірною інформацією, яку пропонує приватний ринок на свої товари, бажають мати гарантію умов здійснення інвестиційної діяльності та прав своєї власності тощо [11].

Інвестиційна діяльність визначає інвестиційний процес у реальних умовах з акцентом на організаційні засади його реалізації та управління цим процесом. Як правило, інвестиційна діяльність розглядається стосовно конкретного інвестиційного проекту та підприємства (юридичної особи), що здійснює інвестиційний процес.

Суб'єктами інвестиційної діяльності є всі юридичні, фізичні особи, державні та недержавні установи, органи влади України та інших країн, які беруть участь у реалізації інвестиційного проекту.

Таким чином, маємо різне прочитання та пояснення терміна «інвестиції» у сучасній вітчизняній та зарубіжній літературі. Тому варто уточнити це поняття за допомогою його сутнісних характеристик, насамперед через функції.

Можливо виділити три основні сфери життя, у яких роль інвестицій простежується максимально чітко: економічна, державна (соціальна) і приватна.

На державному рівні інвестиції здебільшого виконують функцію створення сприятливих умов для виробництва, для розвитку окремих галузей економіки. Це сприяє поліпшенню соціальної захищеності населення шляхом створення нових робочих місць.

Ще одна важлива функція інвестицій полягає у підтримці соціально важливих об'єктів. Такими об'єктами можуть бути інститути освіти, охорони здоров'я і всього, що спрямоване на підвищення рівня життя населення.

На економічному рівні функції інвестицій полягають у постійному збільшенні ефективності виробництва, а також у покращенні якості продукту, що випускається, або послуги. Усі вказані дії приводять до підвищення конкурентоспроможності компанії, до зміцнення її позицій на ринку, до залучення нових покупців – до комерційної успішності підприємства.

На приватному рівні можливо виділити одну основоположну функцію інвестицій – поліпшення добробуту особистості. Коли ви інвестуєте, це дозволяє вам не тільки зберегти свої заощадження від інфляції, а й примножити їх.

На макрорівні виділяють такі функції інвестицій:

– прискорення розвитку науково-технічного прогресу;

– непрямий контроль над рівнем безробіття;

– створення сировинної бази для промисловості;

– рівномірний розвиток і зростання основних галузей господарства;

– забезпечення соціальним житлом, розвиток охорони здоров'я та культури і тому подібне;

– підтримання стабільної екологічної обстановки.

На мікрорівні функції інвестицій такі:

– зростання вартості підприємства та розвиток виробничих потужностей;

– модернізація технологічного та технічного обладнання;

– контроль за моральним і фізичним зносом основних фондів;

– постійне збільшення якості продукції і зростання її конкурентоспроможності;

– купівля активів у інших підприємств, купівля цінних паперів.

Економічна теорія описує такі основні функції інвестицій:

1. Регулювальна – полягає у забезпеченні процесів відтворення капіталу і підтримці темпів її розвитку, а також у підтримці найбільш великих і важливих галузей господарства.

Регулювальна функція фактично розповсюджується не тільки на процеси виробництва, накопичення і споживання, а й на природно-технічні та соціальні явища, на розвиток інфраструктури, тобто пронизує всі рівні і сфери життєдіяльності суспільства.

2. Стимулювальна – інвестування орієнтоване на оновлення засобів виробництва, на активізацію найбільш рухомих і швидкозмінних елементів, на розвиток науки і техніки. У цій своїй ролі інвестиції обслуговують розвиток як такий, визначають його темпи і якісні характеристики.

3. Розподільча – за допомогою інвестування здійснюється розподіл сукупного суспільного продукту в його грошовій формі між окремими суб'єктами, рівнями і сферами суспільного виробництва і видами діяльності. Характер розподільчих процесів безпосередньо залежить від цільових орієнтирів, пріоритетів, поставлених державою завдань.

При цьому інвестування, як реалізація відносин розподілу, відповідає цілям життєдіяльності суспільства, виражає форму привласнення економічних благ, а також використовується як спосіб вирішення суспільних протиріч.

4. Індикативна – дозволяє контролювати рух до мети, тобто виробляти такі регулювальні механізми, які забезпечують, як мінімум, рівновагу економічної системи [9].

Очевидно, що інвестиції відіграють істотну роль у функціонуванні та розвитку економіки. Зміни в кількісних співвідношеннях інвестицій впливають на обсяг суспільного виробництва і зайнятості, структурні зрушення в економіці, розвиток галузей і сфер господарства.

Ще більш точне уявлення щодо сутності інвестицій можливо скласти у процесі класифікації останніх. Інвестиції можуть бути згруповані за певними ознаками. Класифікація інвестицій визначається вибором критерію, покладеного в її основу.

За об'єктом інвестування розрізняють реальні, фінансові, інтелектуальні інвестиції та інвестиції в людський капітал.

Реальні інвестиції – це вкладення у виробничі фонди (основні та оборотні), тобто у матеріальні (будинки, споруди, обладнання та інші товарно-матеріальні цінності), а також нематеріальні активи (патенти, ліцензії, «ноу-хау», технічна, науково-технічна, інструктивна, технологічна, проектно-кошторисна та інша документація).

Усередині вказаної групи, як правило, виділяють такі види інвестицій: інвестиції, спрямовані на розширення виробничих потужностей, на реконструкцію та розширення виробництва, відтворення фондів, які вибули.

Фінансові інвестиції характеризують вкладення капіталу в різні фінансові інструменти (переважно в цінні папери) з метою отримання прибутку в майбутньому. Серед фінансових інвестицій виділяють прямі (внесення засобів у статутний фонд юридичної особи в обмін на його корпоративні права) і портфельні (придбання цінних паперів та інших фінансових активів на фондовому ринку).

Інтелектуальні інвестиції – це вкладення в об'єкти інтелектуальної власності, які виходять з авторського, винахідницького та патентного права, права на промислові зразки і корисні моделі.

Інвестиції в людський капітал – це вкладення в освіту, підвищення кваліфікації, соціальну сферу. Ці інвестиції довгострокові та скуповуються в майбутньому.

За характером участі в інвестуванні виділяють прямі і непрямі інвестиції.

Під прямими інвестиціями розуміється безпосереднє вкладення коштів інвестором в об'єкти інвестування.

Під непрямими інвестиціями розуміється інвестування, опосередковане іншими особами (інвестиційними або фінансовими посередниками).

За періодом інвестування розрізняють короткострокові та довгострокові інвестиції.

Під короткостроковими інвестиціями розуміють вкладення капіталу на період до одного року (наприклад, короткострокові депозитні внески, купівля короткострокових ощадних сертифікатів та інше).

Під довгостроковими інвестиціями розуміють вкладення капіталу на період понад один рік.

У практиці великих компаній довгострокові інвестиції деталізуються таким чином:

а) до 2 років;

б) від 2 до 3 років;

в) від 3 до 5 років;

г) понад 5 років.

За формами власності інвесторів розрізняють приватні, державні, іноземні та спільні інвестиції.

Приватні інвестиції – це вкладення коштів фізичних і юридичних (недержавних форм власності) осіб.

Державні інвестиції – це вкладення капіталу державних підприємств, а також коштів державного бюджету різних рівнів і державних позабюджетних фондів.

Іноземні інвестиції – це вкладення, які здійснюються іноземними громадянами, юридичними особами і державами.

Спільні інвестиції – це вкладення, що здійснюються суб'єктами певної країни й іноземних держав.

За регіональною ознакою можливо виділити інвестиції усередині країни і за кордоном.

Інвестиції усередині країни (внутрішні інвестиції) – це вкладення коштів у об'єкти інвестування, розміщені в територіальних кордонах певної країни.

Під інвестиціями за кордоном (іноземні інвестиції) розуміють вкладення коштів у об'єкти інвестування, розміщені за межами певної країни.

За способом обліку коштів розрізняють валові та чисті інвестиції.

Валові інвестиції – це сукупний обсяг інвестицій, спрямованих на придбання засобів виробництва, нове будівництво, приріст товарно-матеріальних запасів протягом певного періоду.

Чисті інвестиції відображають обсяг валових інвестицій, зменшений на величину амортизаційних відрахувань. Динаміка показника чистих інвестицій є індикатором стану економіки: величина чистих інвестицій (на певному рівні ефективності їх використання) показує, яку фазу розвитку долає економіка країни. Якщо обсяг валових інвестицій перевищує обсяг амортизаційних відрахувань, то чисті інвестиції є позитивною величиною, приріст виробничого потенціалу забезпечує розширене відтворення, економіка проходить стадію зростання.

За рівнем ризику інвестиції поділяють на безризикові, низькоризикові, середньоризикові, високоризикові, спекулятивні.

Безризикові інвестиції – це вкладення коштів у об'єкти інвестування, за якими відсутній реальний ризик втрати капіталу (очікуваного доходу) і практично гарантоване отримання розрахункової суми інвестиційного доходу.

Низькоризикові інвестиції – це вкладення капіталу в об'єкти інвестування, ризик за якими значно нижчий від середньоринкового.

Середньоризикові інвестиції – рівень ризику за об'єктами інвестування приблизно відповідає середньоринковому.

Високоризикові інвестиції – рівень ризику перевищує середньоринковий.

Спекулятивні інвестиції – вкладення капіталу в найризикованіші інвестиційні проекти або інструменти інвестування, за якими очікується найвищий рівень інвестиційного доходу [11].

Висновки і пропозиції. Забезпечуючи накопичення фондів підприємств, виробничого потенціалу, інвестиції безпосередньо впливають на поточні та перспективні результати господарської діяльності. При цьому інвестування повинно здійснюватися в ефективних формах, оскільки вкладення коштів у морально застарілі засоби виробництва і технології не матиме позитивного економічного ефекту. Нераціональне використання інвестицій спричиняє заморожування ресурсів і, як наслідок, скорочення обсягів виробленої продукції. Таким чином, ефективність використання інвестицій має велике значення для економіки: збільшення масштабів інвестування без досягнення певного рівня його ефективності не приведе до стабільного економічного зростання.

Список використаної літератури:

1. Бодров В., Сафронова О., Балдич І. Державне регулювання економіки та економічна політика: навч. посібник. Київ: Академвидав, 2010. 520 с.
2. Бодров В., Балдич Н., Дяченко С. та інші. Удосконалення механізмів державного регулювання внутрішнього ринку України в умовах економічної циклічності: наукова розробка. Київ: НАДУ, 2013. 52 с.

3. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18–22. Ст. 144.
4. Музиченко А. Інвестиційна діяльність в Україні: навч. посібник. Київ: Кондор, 2005. 406 с.
5. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-IV. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–17. Ст. 112.
6. Трещевский Ю., Круглякова В. Инвестиции как экономическая категория: исторический и логический анализ. Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 3. С. 239–243.
7. Угода про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreementbody.pdf.
8. Функции инвестиций. URL: http://investr-pro.ru/funkcii-investicij.html.
9. Шарп У., Бэйли Г., Александер Дж. Инвестиции: учебник. Москва: Инфра-М, 1997. 1024 с.
10. Шевчук В. Рогожин П. Основи інвестиційної діяльності: монографія. Київ: Генеза, 1997. 384 с.
11. Шестак М. До питання про сутність поняття «інвестиції» у сучасній економічній науці. Наукові праці МАУП. 2014. Вип. 2. С. 161–163. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npmaup_2014_2_30.pdf.

Костина И. С. Сущностные характеристики инвестиций как экономической категории

В статье рассмотрены понятие и сущность инвестиций с экономической и юридической точек зрения. Выявлены особенности, которые позволяют отделить сложный и неоднозначный термин «инвестиции» от смежных. Сущность инвестиций раскрыта исходя из их исторического и логического содержания. Описаны характеристики инвестиций через их функции в экономической, государственной и частной сферах. Исследована классификация инвестиций по различным критериям.

В результате изучения взглядов разных ученых, трактовок словарных определений и нормативно-правовых актов сформулированы авторские дефиниции. Предложено рассматривать инвестиции как объекты, имеющие денежную оценку и вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) иного полезного эффекта.

Ключевые слова: *инвестиции, инвестиционная деятельность, средства, экономика, ценности, эффект.*

Kostina I. S. Essential characteristics of investments as the economic category

The author deals consider the concept and essence of investment from the economic and legal point of view. This allowed to identify economic and legal features that allow separating this complex and ambiguous term from adjacent ones. The essence of the investment was revealed on the basis of their historical and logical content. The author described the essential characteristics of the investment through their functions in the economic, public and private spheres. The classification of investments according to different criteria is disclosed.

As a result of studying the views of various scholars, interpretations of vocabulary publications and normative legal acts, author's definitions are formulated. It is proposed to consider investments as objects that have a monetary value and are invested in objects of business and (or) other activities for the purpose of profit and/or other useful effect.

Key words: *investment, investment activity, means, economy, values, effect.*

УДК 338.4(447):351.823

Ю. С. Малько
консультант з гендерно орієнтованого бюджетування
Національного демократичного інституту міжнародних відносин (НДІ)

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВИКОРИСТАННЯ ГЕНДЕРНОГО ПІДХОДУ ПРИ ПЛАНУВАННІ ГРОМАДСЬКОГО ПРОСТОРУ

У статті досліджується формування гендерно-орієнтованого підходу при плануванні публічного простору сільських громад (громадського простору) у контексті політики сільського розвитку. Звертається увага на гендерно-орієнтоване планування як складову людиноцентристської концепції публічного управління та як засіб більш ефективного використання місцевих бюджетів. Обґрунтовуються переваги гендерно-чутливого планування та пропонується алгоритм його використання при плануванні розвитку сільських громад.

Ключові слова: *політика сільського розвитку, гендерно-орієнтоване планування, гендерний підхід, гендерна чутливість, потреби, послуги.*

Постановка проблеми. Формування та реалізація політики сільського розвитку суттєво залежить від причетності до неї жінок і чоловіків з різними індивідуальними потребами, участю у суспільному житті, політичною активністю, приналежністю до влади тощо. Практика реалізації політики сільського розвитку у зарубіжних країнах та осмислення принципів її розбудови в Україні показує, що останніми роками спостерігаються наміри оцінювати потенційні наслідки втілення запланованих заходів відповідної політики через призму врахування інтересів чоловіків і жінок різних вікових та соціальних груп [1].

У даному контексті закріплення диференціації чоловічого та жіночого не є ознакою введення соціальних гендерних догм, поширення гендерного підходу в управлінні, швидше свідчить про появу нових форм і можливостей практичної реалізації концепції людиноцентризму. Гендерний підхід все більше проникає у сфери політичного життя, забезпечує політику інструментами впливу на забезпечення розвитку, рівності й миру. Впровадження гендерних підходів означає обов'язкове врахування інтересів та досвіду як жінок, так і чоловіків під час розроблення, втілення, моніторингу та оцінювання стратегічних заходів. Таким шляхом досягається ліквідація нерівності у доступі до суспільних благ, мінімізуються соціальні конфлікти, додаються зручності у користуванні публічним простором, оскільки гендерна складова управлінських рішень орієнтує владу на підтримку найслабкіших, що сприяє налагодженню суспільного консенсусу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання визначення сутності та планування публічних просторів є досить актуальним як для науковців, так і для практиків. Серед українських дослідників, які займаються вивченням проблематики створення й використання публічних просторів, варто назвати таких науковців, як М. Грищенко, В. Колтун, Г. Фесенко, М. Соболевська, І. Тищенко, А. Петренко-Лисак, В. Середа, О. Злобін та ін. Проте всі вони розробляли наукові основи формування публічного простору у міському середовищі, яке суттєво відрізняється від аналогічних просторів у сільській місцевості.

У зв'язку з проведенням реформи децентралізації влади, створенням об'єднаних територіальних громад (ОТГ) актуалізуються питання активізації місцевих громад, зокрема і шляхом створення публічних просторів як майданчиків для забезпечення публічного життя громади.

Можна говорити про приділення досить серйозної уваги до формування наукового супроводу використання гендерного підходу на рівні державних органів влади (Н. Карбовська, Т. Литвинова, Т. Іваніна, О. Кисельова та ін.), проте наукові основи гендерно-орієнтованого управління (зокрема й планування) на рівні територіальних громад залишаються недостатньо розробленими.

Мета статті – окреслити особливості гендерного підходу щодо використання громадського простору у процесі управління розвитком сільських територіальних громад та розробити про-

© Малько Ю. С., 2018

позиції стосовно поширення практики гендерно-орієнтованого планування.

Виклад основного матеріалу. В Україні останніми роками активізувалася реформа децентралізації влади, мета якої полягає не стільки у передачі повноважень та фінансових ресурсів органам місцевого самоврядування, скільки у забезпеченні умов для створення комфортного середовища проживання у населених пунктах. Характерною особливістю сучасного етапу децентралізації в Україні є тенденція до консолідації самоврядної влади шляхом добровільного об'єднання територіальних громад зі створенням центрів економічної та адміністративної активності, насамперед у селах та селищах (сільських громадах). З огляду на ці обставини реформу децентралізації влади можна розглядати у контексті активізації державної політики сільського розвитку шляхом створення умов для самостійного вирішення громадами питань місцевого значення.

Емпіричні дослідження та практика роботи автора у проектах підтримки децентралізації свідчать, що ОТГ, маючи суттєве зростання фінансів, насамперед, почали реалізувати проекти, які, зазвичай, передбачали будівництво, ремонт чи відновлення роботи установ бюджетної сфери, модернізацію об'єктів соціальної інфраструктури, у той же час вкладення у розвиток людського капіталу залишалися обмеженими. Зважаючи на поглиблення негативних тенденцій сільського розвитку (старіння населення, зростання безробіття, збіднінння сільського населення, відтік молоді, низький рівень якості освіти та медичного обслуговування тощо), відповідна державна політика має бути нерозривно пов'язана з концепцією сталого розвитку (sustainable development) [13], тобто включати економічну, екологічну та соціальну складові. Спрямованість державної політики протягом тривалого періоду на розвиток сільської місцевості (сільських територій), характерною рисою якої було зміщення уваги у бік модернізації інфраструктурних об'єктів, розвитку сільського господарства та фінансів (тоді як роль сільських мешканців зводилася лише до виконання виробничих функцій), виявилася малопродуктивною, оскільки не опиралася на потенціал людського капіталу [12; 11; 10].

В умовах поглиблення ресурсно-демографічного дисбалансу значення людського чинника суттєво зростає. Саме людина продукує інновації, знаходить нестандартні рішення, є джерелом потреб і творцем благ, причому соціальна стратифікація обумовлює велику різноманітність потреб і благ. У той же час практика прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування свідчить, що більшість з них спрямовано на «середньостатистичного» мешканця громади, незалежно від віку, статі, стану здоров'я, сімейного стану, умов проживання, освіти, досвіду роботи тощо, тому управлінські рішення, спрямовані на досягнення однакових або схожих цілей, але у різних соціальних групах, можуть приводити до появи різних наслідків. Спостереження автора, які підкріплюється дослідженнями інших науковців [4], свідчать, що у багатьох випадках уявлення представників місцевої влади і членів громади щодо основних проблем і пріоритетів не збігаються, а отже, заходи політики можуть не лише не привести до запланованих результатів, але й наразитися на опір та абсолютне їх несприйняття.

Стереотипні уявлення, найбільш яскраво виражені у сільській місцевості, такі як «не буде школи – не буде села», «молоді потрібні робочі місця», «сільські мешканці не мають потреби відпочивати», розвінчуються результатами дослідження за програмою «Молодь України 2017» [9, с. 6]. Зокрема, на запитання «Чого найбільше ви хотіли б досягти у житті», розподіл відповідей сільської молоді віком від 14 років до 34 став таким: сімейного щастя – 65,3% респондентів, здоров'я – 53,5%, зробити кар'єру – 37,8 %. У розподілі видатків місцевого бюджету левову частину (60-70%) складають витрати на освітню галузь – школи та дитячі садки, все інше фінансується по залишковому принципу (культура, спорт, дозвілля, підтримка молоді, благоустрій тощо), у той час як молоді жінки та чоловіки у селах прагнуть іншого, що підтверджується відповідями на запитання «Якщо б ви мали можливість для втілення реальних проектів щодо розвитку території вашого проживання, що для вас є найважливішим зараз»:

– дороги та тротуари – 66,8%
– лікарні, амбулаторії – 47,4%
– місця відпочинку (парки, пляжі, табори тощо) – 42% [9, с. 22].

Результати цього дослідження можуть стати підґрунтям для прийняття місцевою владою рішень щодо надання послуг різним групам жінок та чоловіків; розбудови (облаштування) публічних місць як майданчиків для комунікації, згуртування, спільного прийняття важливих для громади рішень; залучення місцевого населення до

прийняття рішень з метою виявлення реальних потреб жінок і чоловіків в їх різноманітності.

Особливості людиноцентричної моделі державної політики сільського розвитку з вираженою гендерною орієнтацією виявляються вже на етапі планування заходів політики, яке здійснюється на основі постійного моніторингу і оцінки потреб місцевого населення, визначення пріоритетних завдань розвитку громади та мінімізації можливих потенційних ризиків реалізації управлінських рішень на місцевому рівні. Це вимагає підвищення інституційної спроможності місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій з питань планування, моніторингу і оцінки результатів реалізації стратегій, програм та проектів. Міра можливості громад може стати серйозним обмежувальним чинником поширення людиноцентричної концепції політики сільського розвитку взагалі та гендерного підходу зокрема.

При використанні гендерного підходу у політиці сільського розвитку на етапі планування доцільно враховувати взаємозалежність трьох ключових складових:

1. *Потреби* (необхідність у чомусь, бажання володіти чимось, відчуття нестачі, що виникають у різних груп жінок та чоловіків, що проживають у громаді). Мова йде про вторинні (соціальні) потреби людини як члена громади, які мають соціально-психологічний характер (наприклад, потреба у безпеці, комфорті, мобільності, повазі, владі, визнанні тощо). Людина прагне задовольнити якнайбільше своїх потреб. Коли мова йде про управління громадою, то задоволення потреб жінок та чоловіків, що проживають у громаді, шляхом надання відповідних публічних послуг – ключове завдання органу місцевого самоврядування (гендерно-чутливі послуги).

2. *Пріоритети* (те, що має переважне, провідне значення для людини у громаді). На відміну від комерційної сфери, де пріоритети виступають компонентом вирівнювання в управлінні інвестиційним портфелем, пріоритетність (важливість, першочерговість) заходів політики у соціальній сфері обумовлюється не стільки очікуваними фінансовими результатами, скільки можливими позитивними соціальними зрушеннями.

3. *Послуги* (діяльність, направлена на задоволення потреби через надання відповідно до цієї потреби благ з урахуванням очікувань отримувача послуг – жінок та чоловіків в їх різноманітті). У контексті управління громадою мова йде про публічні послуги, які надаються органами місцевого самоврядування у межах їх повноважень.

Гендерно орієнтоване планування як квінтесенція людиноцентричної концепції управління сільським розвитком змінює характер цілепокладання, роблячи його гендерно-чутливим, при цьому управління насправді стає ліберальним, оскільки опирається не лише на свободу висловлення ідей та прояву ініціатив, а й на реальну можливість змінювати конфігурацію публічного простору, під яким ми розуміємо простір, пов'язаний із певними типами громадської діяльності, такими, як спілкування, дозвілля, прогулянки, активний відпочинок, творчість та освіта [14]. У широкому розумінні публічний простір розглядають як складову простору населеного пункту, яка є відкритою та доступною для членів, мешканців та гостей територіальної громади на постійній та безоплатній основі, що включає території загального користування, виділені відповідно до містобудівної документації та планів зонування, а також наземні, підземні, надземні частини будівель і споруд, спеціально призначені для використання необмеженим колом осіб з метою проведення комунікацій, професійної діяльності, дозвілля, рекреації, проведення масових заходів, організації пішохідних потоків тощо [7, с. 1].

М. Грищенко розглядає публічний простір у трьох основних аспектах: 1) як відкритий простір для відпочинку, рекреації, охорони здоров'я (заохочення громадян для зібрання та проведення часу у даному місці, що спирається, насамперед, на забезпечення саме фізичної організації простору – просторова відкритість, наявність зручних місць для сидіння, озеленення території тощо); 2) як простір дебатів (для зібрання місцевої спільноти з метою обміну думками, реалізації можливості взяти участь у соціальному та політичному житті громади); 3) як доступний, відкритий простір – місця, доступні для всіх, або для різноманітних груп осіб, що базуються на основі соціальної свободи пересування та анонімності [3, с. 31].

До публічного простору відносять: вулиці, площі, парки, сквери та інші громадські місця, передбачені для спільного перебування різних груп населення, також до публічного простору ми відносимо і квазіпублічні місця (тобто місця, що перебувають у приватній власності, зберігаючи можливість відкритого доступу та забезпечують «комунікацію незнайомців», основною функцією таких місць є забезпечення проведен-

ня вільного часу та споживання товарів та послуг) – торговельно-розважальні центри, кафе тощо [3, с. 37].

У сільській місцевості частини населених пунктів, що формують публічний простір (за виключенням житлової, виробничої та будь-якої комерційної території), мають яскравіше виражену публічність у порівнянні з містами, а тому кожен сільський мешканець користується масивами лісових насаджень, водоймами, вільними від забудови майданчиками у межах населеного пункту тощо з відчуттям повного права на дану власність. З одного боку, виявлення у сільських мешканців відповідного ставлення до компоненту публічного простору, його доступність, безкоштовність і універсальність полегшує впровадження гендерно-чутливого планування, але з другого, – виникають труднощі, обумовлені необхідністю забезпечення й інших ознак публічного простору, які залишаються поза увагою та усвідомленням сільської спільноти. До них слід віднести:

– *безпечність*: сходинки, освітлення, дорожнє покриття, інженерні споруди, захист від злочинності;

– *ізольованість*: від шуму, забруднення, транспортного руху;

– *безперешкодність*: придатність для людей з фізичними обмеженнями (пандуси, вирівняність ділянок, висота споруд і пристроїв, місця для сидіння тощо);

– *комфортність*: санвузли, харчування, питна вода, естетика, накриття від непогоди, вогнища, обладнання для приготування їжі на повітрі, місця для утилізації відходів (краще з роздільним збиранням тощо);

– *колоритність*: використання місцевих традицій, побутових звичок, місцевої культури та історії;

– *універсальність*: відкритість для використання різними соціальними групами, зокрема сім'ями з немовлятами, людьми похилого віку, активними відпочивальниками тощо;

– *придатність для творчості:* можливості проведення творчих заходів (пленерів, фестивалей, виставок просто неба, відкритих кінотеатрів, вистав, концертів), виступів місцевих митців, сімейних свят тощо [14].

Для забезпечення повноцінного життя представникам усіх гендерних груп можуть використовуватися як спеціалізовані, так і універсальні публічні простори, характер функціонування яких визначатиметься у громаді постановкою гендерно-чутливих цілей. Фахівці експертного середовища України зазначають, що: «Такі простори не тільки пропонують певний вид діяльності, а й підштовхують мешканців генерувати різноманітні сюжети його використання» [14]. Гендерно-орієнтоване планування використання громадського простору, на відміну від планування використання об'єктів соціальної інфраструктури та установ влади, більшою мірою повертає людям відчуття того, що у них є право на місце проживання, і чітко відповідає принципу: «Нічого для нас без нас».

Висновки і пропозиції. Впровадження гендерного підходу у творення політики сільського розвитку передбачає дотримання ряду вимог:

– обов'язковість включення гендерної складової до нормативно-правових актів загального характеру;

– інтегрованість гендерної проблематики в усі сфери життєдіяльності громади;

– дотримання гендерного паритету у складі керівництва громади;

– формування гендерної чутливості в усіх членів громади;

– формування експертного середовища для регулярного проведення гендерної експертизи політики, що реалізується у громаді [4].

Очікувані результати від впровадження гендерного підходу:

– підвищення якості і ефективне використання людського капіталу громади;

– соціально-економічний розвиток громади;

– реалізація принципу рівних прав і можливостей для жінок і чоловіків на рівні громади;

– розвиток гендерної чутливості всіх членів громади;

– подолання гендерних стереотипів, що наявні у суспільстві і обмежують чоловіків і жінок у професійному і особистісному розвитку;

– створення умов для самореалізації особистості.

Таким чином створюються умови для гендерного планування сільського розвитку.

Список використаної літератури:

1. Галинська Х. Гендерний мейнстріминг в управлінні містом: досвід Відня. URL: file:///C:// Users/1/Downloads/efdu_2014_40_51.pdf.
2. Гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні: теорія та практика: метод. посіб. / Т. Іваніна, О. Жук, С. Євченко. К.: ФОП Клименко, 2016. 92 с.
3. Грищенко М. Публічний простір міста як об'єкт соціологічного дослідження. Вісник Київ-

ського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Соціологія». 2016. № 1 (7). С. 31–38.
4. Іваніна Т., Малько Ю., Савельєва Ю., Микитась О., Гончар Ю. Гендерно чутливі інструменти у реформуванні місцевого самоврядування в Україні. Проект «Наближуючи реформи до потреб жінок: від стратегій до дій». Суми: Сумський державний університет, 2016. 71 с.
5. Карбовська Н., Литвинова Т., Магдюк Л. Інструменти інтегрування концепції соціально-гендерної рівності в роботі органів місцевої влади. К.: Український Жіночий Фонд, 2010. 120 с.
6. Картування громад в Україні: практичний посібник / автори укладачі: Я. Мінкін, Ю. Антощук, G. Demel; редколегія: Я. Сошинська, M. Krasowska-Igras. Українська бібліотечна асоціація; Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego. Київ: УБА, 2017. 111 с.
7. Колтун В. Публічний простір у процесах консолідації територіальних громад. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2018/4.pdf
8. Літвін Л. А. Методи гендерного інтегрування у політичній сфері. URL: https://www.sworld.com.ua/index.php/ru/legal-and-political-science-311/political-institutions-and-processes-311/7740-methods-endernogo-ntegruvannya-have-poltichny-sfer
9. Молодь України – 2017: Результати соціологічного дослідження. Тернопіль: Терно-граф, 2017. 72 с.; іл.
10. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку сільських територій: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 р. № 489-р. Урядовий кур'єр. 2017. 01.08.2017. № 141.
11. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: закон України від 18.10.2005 №2982-IV. Голос України. 2005. 16 листопада. № 217.
12. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: закон України від 17.10.1990 № 400-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. 06 листопада. № 45. Ст. 602.
13. Сталий розвиток суспільства. URL: http://msdp.undp.org.ua/data/publications/inside_part_of_the_manual.pdf
14. Що таке громадський простір і чому він потрібен. URL: http://varosh.com.ua/uzhgorod/post/ideishow/shho-take-gromadskij-prostir-i-chomu-vin-nam-potriben
15. Putting Smart Growth to Work in Rural Communities. URL: https://www.epa.gov/sites/production/files/2014-01/documents/10-180_smart_growth_rural_com.pdf

Малько Ю. С. Теоретические основы использования гендерного подхода при планировании общественного пространства

В статье исследуется формирование гендерно-ориентированного подхода при планировании публичного пространства сельских общин (общественного пространства) в контексте политики сельского развития. Обращается внимание на гендерно-ориентированное планирование как составную человекоцентристской концепции публичного управления и как средство более эффективного использования местных бюджетов. Обосновываются преимущества гендерно-чувствительного планирования и предлагается алгоритм его использования при планировании развития сельских общин.

Ключевые слова: *политика сельского развития, гендерно-ориентированное планирование, гендерный подход, гендерная чувствительность, потребности, услуги.*

Malko Yu. S. Theoretical basis of the use of gender approach in public space planning

The article examines the formation of a gender-oriented approach in planning of the public space of rural communities (public space) in the context of rural development policy. The attention is drawn to gender-oriented planning as an integral part of the person-centered concept of public administration and as a means of more efficient use of local budgets. The advantages of gender-sensitive planning are substantiated and the algorithm of its use in planning of development of rural communities is offered.

Key words: *rural development policy, gender-oriented planning, gender-based approach, gender sensitivity, needs, services.*

УДК 351.82

Муц Луай Файсал
кандидат соціологічних наук,
директор
Центру освітніх послуг для іноземних громадян
Запорізької державної інженерної академії

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВИЗНАЧЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Окреслено взаємопов'язаність соціально-економічного та соціально-політичного стану у країні, що спирається на історичне минуле України, на наявну правову базу країни, економічні процеси на національному рівні, демографію і географію. Зазначено теоретико-методичний підхід на мікрорівні, який розроблений з метою визначити різні аспекти впливу соціальної поведінки у суспільстві на економічні процеси. Звернуто увагу на інструментарій дослідження міграційних процесів щодо використання його у проблематиці міграційної сфери у країні. Приділено увагу визначенню інструментарію дослідження міграційних процесів. Запропоновано схему напрямків визначення методології при реалізації міграційної політики. Підбито підсумок відносно міграційного процесу у країні, як одного з компонентів становлення України, в її конкурентоздатності з-поміж інших країн, а також рівень розвитку соціально-економічних та соціально-політичних відносин у суспільстві, що залежить від національних особливостей, особливо історичного минулого, демографічного стану та географії.

Ключові слова: *методологія, теоретичний базис, міграційна політика, регуляторний вплив.*

Постановка проблеми. Міграційні процеси у суспільстві є важливим показником соціально-економічного та соціально-політичного стану у країні, що спирається на історичне минуле України, на наявну правову базу країни, економічні процеси на національному рівні, демографію і географію. Кожен з компонентів визначає свої інструменти впливу. Усі компоненти є взаємопов'язаними, внаслідок чого формування міграційної політики визначається на рівнях комунікації у суспільстві. Одним із підходів щодо вивчення міграційної політики є визначення теоретичного базису. Різниця у теоретичному базисі полягає у структурному та об'єктивному огляді факторів міграції населення іншої держави. Різні теорії як оглядають суспільство у цілому, так і зосереджують свою увагу на окремій особі, сім'ї або домогосподарстві. Тому визначення основних напрямків методології, що допомагає визначати міграційну політику, є подальшим питанням у науковій публікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні підходи до визначення міграційної політики досліджували у своїх наукових публікаціях такі закордонні вчені, як Д. Массея, Ф. Хьюго, Е. Тайлор, М. Тодаро. Також слід підкреслити, що теоретико-методичний підхід на мікрорівні займає концепція людського (соціального) капіталу, що була створена Гарі Беккером, з метою визначити різні аспекти впливу соціальної поведінки у суспільстві на економічні процеси. Важливі напрацювання у даному напрямку було зроблено такими науковцями, як Т. Шульц, Дж. Мінцер, А. Хансен та ін.

Питанню міграційних намірів населення України загалом присвячені дослідження Е. Лібанової, О. Позняка, І. Лапшиної, О. Бетлій. Соціологічні дослідження міграційних намірів молоді в Україні проводили І. Прибиткова, О. Балакірева, Д. Мельничук. Теоретико-методологічні підходи до аналізу першої стадії міграційного процесу в українському науковому середовищі розробляли В. Кіпень, І. Прибиткова, О. Овчиннікова, М. Слюсаревський та О. Бліно-ва, у російському – Л. Рибаковський, Т. Заславська, В. Мойсеєнко. Серед західних зарубіжних дослідників оцінкою міграційного потенціалу займаються Ч. Дустменн, Х. Брукер, М, Фертіг, М. Каханес, С. Лово, А. Зайцева.

Мета статті – визначити найбільш актуальні напрямки визначення методології при реалізації міграційної політики в умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу. Визначаючи основні напрями методології формування мігра-

© Муц Луай Файсал, 2018

ційної політики, слід окреслити мікроекономічну теорію, що розглядає міграційні потоки між країнами як просту суму індивідуальних переміщень, спираючись на особистісні мотиви. Згідно з даним теоретичним поглядом, кожна особа приймає рішення на основі своїх підрахунків «витрати-вигоди» від міграції. Висвітлюючи теорію щодо міграційного процесу, можливо буде окреслити основні інструменти дослідження даних процесів, зокрема міграційний процес слід розглядати у контексті витрат – диференційовано, розподіляючи на монетарні та немонетарні. Основними монетарними витратами є витрати на транспорт, продаж рухомого та нерухомого майна, професійну підготовку до нової роботи. До немонетарних витрат слід віднести соціальний аспект, а саме як послаблення або розірвання сімейних чи дружніх зв'язків, використання у житті мови держави, в якій людина працює, зміна культурного середовища, що відрізняється від країни походження мігранта, необхідність здобуття нових звичок тощо.

Для того, щоб міграційні процеси мали місце у житті індивіда, мають бути присутні різні ресурси, тому багато науковців зазначають про селективну природу міграційного процесу, зокрема у сфері медицини працюють ті, хто має певні ресурси (фінансові, інтелектуальні). Одним з основних ресурсів виступає людський капітал, що відображає наявність знань, навичок, кваліфікації, фізичного і психологічного здоров'я тощо [1].

Подальше вивчення методології міграційного процесу означає окреслення основних підходів до аналізу природи міграційних чинників таких як економіка, політика, соціум, географічне розташування, демографія. Слід навести приклад міграційних процесів, розпочинаючи з розпаду СРСР (1989–1991 рр.), а також у перші роки державності України (1992–1993 рр.). В Україну та більшість держав СНД прибуло 2,4 млн. чол., основна маса мігрантів до країн СНД була представниками депортованих народів, що свого часу були репресованими, розкуркуленими та політичними в'язнями. У своїх дослідженнях учені, що вивчають міграційні процеси, вважають даний період іммиграційним «бумом» в Україну.

1) Починаючи з 1991–1993 рр., внаслідок повернення мігрантів населення країни збільшилась на 566,1 тис. чол. (кількість прибулих за ці роки склала 1 млн. 270,6 тис. чол., вибулих – 704,5 тис. чол.). Характерною рисою, яку варто зазначити при визначенні методології дослідження і міграційного процесу, є виїзд за кордон людей з високим фізичним та розумовим потенціалом. Така тенденція, на жаль, є загрозою для національної безпеки України. При визначенні інструментарію дослідження міграційних процесів слід навести наступні проблеми міграційної сфери у країні:

2) соціально-економічні процеси, що характеризуються соціальною напруженістю;

3) наявність нелегальної трудової міграції у держави з більшим заробітком;

4) інформаційне забезпечення реалізації державної міграційної політики знаходиться на низькому рівні;

5) відсутність сформованої політики у питаннях регуляторного впливу на міграційний процес;

6) модель міграційної політики відсутня [2].

Варто зауважити при визначенні наукового підходу, що методологічний напрям визначає основний вектор імплементації засобів та методів обраної області дослідження. Тому слід зазначити, що науковий метод дослідження – це сукупність прийомів чи операцій практичного або теоретичного освоєння дійсності, підпорядкованих розв'язанню практичного або теоретичного завдання [3, с. 64]. Загальне визначення методу – це шлях окреслення поточних видатків, їх управління та використання, внаслідок функціонування певної закономірності. Система елементів, що використовується при дослідженні визначається як методологія. Наукова методологія – це тип раціонально-рефлексивної свідомості, спрямований на вивчення, удосконалення й конструювання методів. Визначення методології трактується у двох варіантах: 1) система певних правил, принципів і операцій, що застосовуються у науковій сфері діяльності; 2) учення про цю систему, загальна теорія методу [4].

Для сучасної науки характерна багаторівнева концепція методології, що ділиться на три основні групи: 1) філософські; 2) загальнонаукові; 3) часткові (внутрішні та міждисциплінарні) [4]. Для того, щоб досягнути певних результатів, у науковому дослідженні є велика кількість наукових підходів та методів. До основних методів та підходів, що будуть найбільш ефективними, слід зазначити наступні: історичний, процесуальний, інституціональний, структурний та функціональний. Також при дослідженні міграційної політики можливо використовувати такі підходи як антропологічний, соціально-пси-

хологічний та соціально-економічний. Історичний підхід характеризується систематичним висвітленням основних рис минулих подій, фактів та інтерпретації даних на основі обраних джерел [9]. Завдяки використанню історичного підходу можливо окреслити міграційну політику на основі історичних стадій становлення соціуму у країні. Історичний підхід надає змогу сформувати бачення міграційної політики на основі конкретно-історичних обставин, відносно політичних, економічних, соціальних факторів, що є характерними для країни. Інституціональний підхід визначає основні форми управління та контролю соціуму [6; 9; 10].

Визначення поведінки у суспільстві нерозривно пов'язано з системою соціальних нормативів та інститутів внаслідок підтримки регулювання та організації діяльності суб'єктів [5]. Використання функціонального підходу полягає у висвітленні елементів взаємодії між різними суб'єктами та елементами і їх належного місця та функціональних особливостей. Завдяки функціональному підходу можливо визначити наскільки іммміграційна політика та управління міграційними процесами є ефективними. Характерною ознакою антропологічного підходу є визначення впливу навколишнього середовища у суспільстві, окреслення різних типів мотивів як розумовий, раціональний, ірраціональний, інстинктивний та біологічний. Сукупно антропологічний, соціально-психологічні та соціально-економічні підходи дають можливість дослідникам визначити подальший вектор еміграційної політики на основі рушійних елементів міграційної мобільності населення.

Використання системного підходу у науковому дослідженні допомагає визначити динамічність системи та розкрити основні механізми міграційного процесу. Основними елементами підсистеми міграційної політики можуть виступати компоненти (сфери), елементи, напрями та інституції, державні стратегії й програми, які впливають на зростання та зниження населення внаслідок іммміграційної політики. Отже, системний підхід характеризується наявністю двох елементів – аналізу та синтезу, що поділяють певні компоненти з метою їх наступного об'єднання. Дві складові системного підходу – аналіз та синтез відносять до загальнонаукових методів [6]. Також є ряд статистико-економічних методів, за допомогою яких можливо визначити динаміку міграції, функціонування ринку праці, визначення заходів, що впливають на регулювання міграцій. На основі статистичних показників можливо визначити обсяги міграцій, інтенсивність перетину кордону, а також визначити зміни у соціально-економічному розвитку країни у контексті міграційних процесів.

При подальшому розгляді міграційної політики базисним елементом можуть виступати принципи реалізації міграційної політики, що діляться на дві групи. До першої групи слід віднести принципи системності, правового підходу, активної політики, ефективного регулювання, забезпеченості управління міграцією, дієвості заходів міграційної політики. До другої групи слід віднести наступні три імперативи: національний пріоритет, глобальний розвиток та геополітичне положення. Однак при цьому міграційні процеси, що будуть формуватися на основі методологічного апарату, на нашу думку, повинні мати наступні ознаки: 1) скоординованість, коли всі складові заходу у межах політики узгоджені між собою, утворюючи єдине організаційне ціле; 2) наявність ієрархічної складової, що визначає процес її реалізації та здійснюється згори донизу; 3) інструментарій, що забезпечує реалізацію міграційної політики та її гнучкої адаптації до зовнішніх та внутрішніх викликів внаслідок зміни економічних політичних та соціальних процесів у суспільстві [7].

Останнім блоком підходів є методи математичного моделювання. Одними з таких є методи прогнозної екстраполяції, до яких входять методи найменших квадратів, ковзної середньої, експонентного згладжування і адаптивного згладжування. Створюючи прогнози при здійсненні екстраполяції можливо вийти за межі тенденцій зміни тих або інших кількісних характеристик об'єкта, що визначаються статистично. Екстраполяційні методи є одним з оптимальних методів серед усієї сукупності методів прогнозування. Завдяки даним методам можливо екстраполювати кількісні параметри великих систем та підсистем, кількісні характеристики економічних, соціальних і політичних процесів, визначити науковий рівень, охарактеризувати дані про ефективність науково-технічного прогресу. Але надійність даних методів не дуже висока внаслідок ненадійності такого роду прогнозів і міра довіри до них значною мірою зумовлена аргументованістю вибору границь екстраполяції [8].

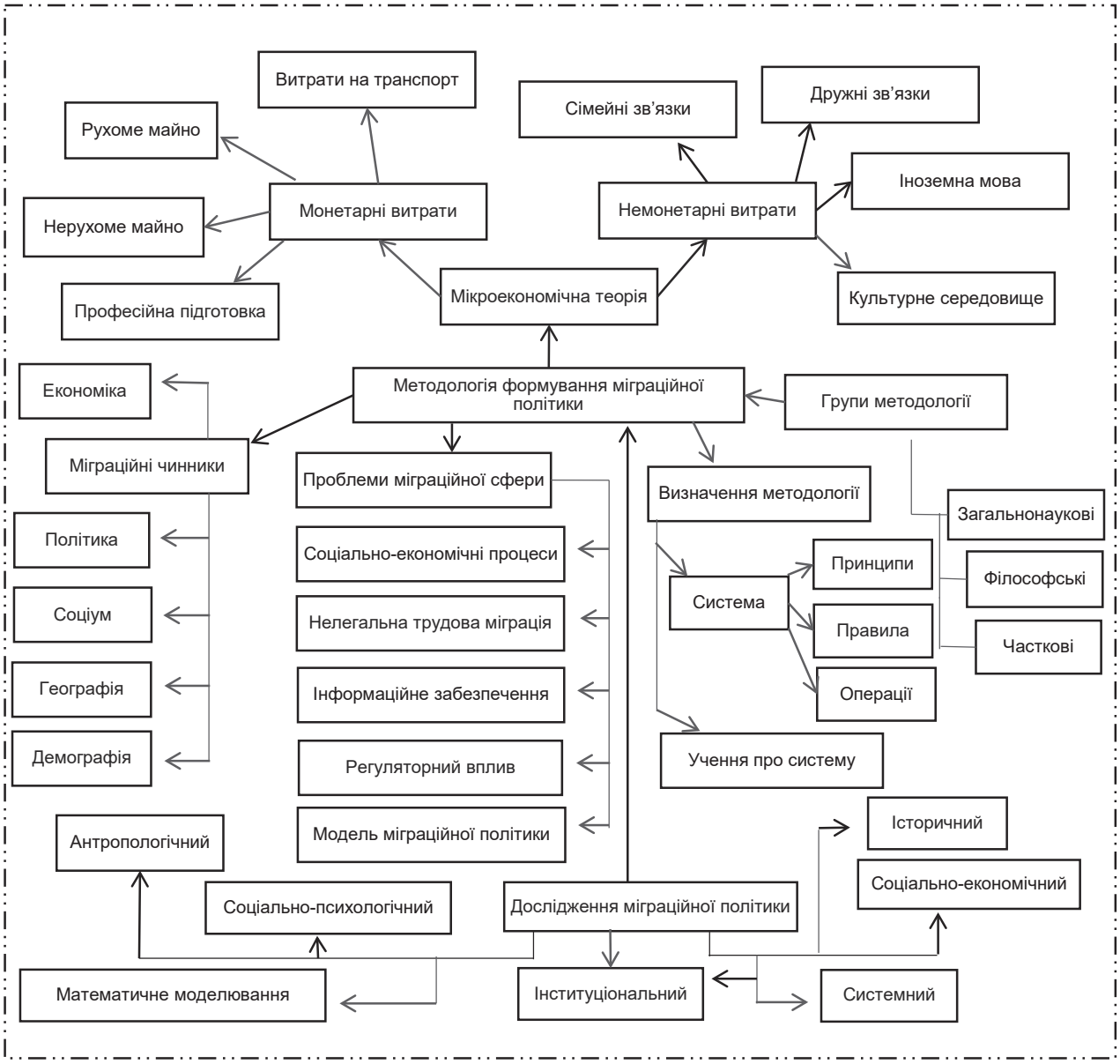


Рис. 1. Напрямки визначення методології при реалізації міграційної політики

При формуванні методології міграційної політики насамперед має використовуватися теоретична база, що стосується адміністративних (управлінських – регуляторних) та економічних відносин у суспільстві, зокрема у межах монетарних (професійна підготовка, нерухоме майно, рухоме майно, витрати на транспорт) та немонетарних витрат (сімейні зв'язки, дружні зв'язки, іноземна мова, культура). Саму методологію можливо сфокусувати у трьох групах – загальнонаукова, часткова, філософська. При обранні інструментів, що будуть використовуватися у методології, варто брати до уваги наступні чинники, такі як політика соціуму, економіка, демографія, географія. Проблемами міграційної сфери виступають – соціально-економічні процеси, нелегальна трудова міграція, регуляторний вплив, інформаційне забезпечення, модель міграційної політики. При дослідженні методології міграційної політики треба розглядати наступні напрямки – антропологічний, математичне моделювання, соціально-психологічний, системний, історичний. Методологія міграційної політики має спиратися на всю багатоаспектність міграційного процесу розуміючи умови та запити сьогодення.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, зазначимо, що міграційний процес у країні є одним з компонентів становлення України в її конкурентоздатності з-поміж інших країн, а також відносно рівня розвитку соціально-економічних та соціально-політичних відносин у суспільстві, що залежить від національних особливостей, особливо історичного минулого, демографічно-

го стану та географії. Теоретичні підходи, на основі чого формується міграційна політика, має зосереджуватися на всіх аспектах міграційних процесів у країни, але вкрай важливо знати напруженість та рівень міграційного стану серед населення країни.

Список використаної літератури:

1. Майданік І.П. Теоретичні підходи мікрорівня до вивчення трудових міграцій. 2006. URL: http://novyn.kpi.ua/2006-3/05_Maidanik.pdf.
2. Міграційні детермінанти національної безпеки України: теоретико-методологічні та практичні аспекти / М.Д. Романюк // Демографія та соціальна економіка. 2009. № 1. С. 50–60. Бібліогр.: 14 назв. укр.
3. Шейко В.М., Кушнаренко Н.М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності: підручник. 6-те вид., переробл. і допов. К.: Знання, 2008. 310 с.
4. Конверський А.Є. Основи методології та організації наукових досліджень. URL: http://dmeti.dp.ua/file/kdoczn_14517.pdf
5. The structural-functional approach (Структурно-функціональний підхід). Університет Ділавар. URL: http://udel.edu/~jdeiner/strufunc.html.
6. Чумакова В. Наукові підходи та методи дослідження міграційної політики в європейській науковій літературі. URL: http://fmv-visnyk.pp.ua/wp-content/uploads/2016/2013-10/13.pdf.
7. Деякі аспекти визначення концептуальних засад та пріоритетів міграційної політики України / О. Оснач // Дослідження міжнародної економіки: Зб. наук. пр. К.: ІСЕМВ НАН України, 2011. № 2 (67). С. 168-177. Бібліогр.: 9 назв. укр.
8. Логвина В.Л. Політологія: навч. посіб. К.: Центр навч. л-ри, 2006. 304 с.
9. Макар Ю.І., Докаш О.Ю., Лаврук Т.П. Політологія: навч. посіб. Чернівці: Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича, 2010. 595 с.

Муц Луай Файсал. Методологические основы определения миграционной политики

Определена взаимосвязь социально-экономического и социально-политического положения в стране, опирающейся на историческое прошлое Украины, на имеющуюся правовую базу страны, экономические процессы на национальном уровне, демографии и географии. Отмечен теоретико-методический подход на микроуровне, который разработан с целью определить различные аспекты влияния социального поведения в обществе на экономические процессы. Обращено внимание на инструментарий исследования миграционных процессов, по использованию его в проблематике миграционного сферы в стране. Уделено внимание определению инструментария исследования миграционных процессов. Предложена схема направлений определения методологии при реализации миграционной политики. Подведен итог относительно миграционного процесса в стране как одного из компонентов становления Украины в ее конкурентоспособности среди других стран, а также уровень развития социально-экономических и социально-политических отношений в обществе, который зависит от национальных особенностей, особенно исторического прошлого, демографического состояния и географии.

Ключевые слова: *методология, теоретический базис, миграционная политика, регуляторное влияние.*

Muts Luai Faisal Methodological bases for defining migration policy

Outlined interconnectedness of the socio-economic and socio-political situation in the country, based on the historical past of Ukraine, the existing legal framework of the country, economic processes at the national level, demographics and geography. The indicated theoretical and methodological approach are that takes on the micro was designed to determine various aspects of social behavior of society influence on economic processes. The attention is paid to the toolkit for the study of migration processes, concerning its use in the problems of the migration sphere in the country. Paid in scientific research defining migration research tools should include the following migration problem in the country. The scheme of directions for determining the methodology for implementing migration policy is proposed. Summed up the relative migration process in the country as a component of formation of Ukraine, its competitiveness among other countries, and the level of socio-economic and socio-political relations in society, depending on national circumstances, especially the historical past, the demographic situation and geography

Key words: *methodology, theoretical basis, migration policy, regulatory influence.*

УДК 342.7

Ю. Ю. Пайда
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

ФІЛОСОФСЬКЕ ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ЗАСОБІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті розглянуто наукові підходи вивчення до такого явища як «юрисдикційні засоби захисту прав людини», зазначено мету такої діяльності. Визначено, як можуть використовуватися юридичні та юрисдикційні засоби захисту прав людини. Наведено авторське визначення поняття «юрисдикційні засоби захисту прав людини».

Ключові слова: *права людини, права, свободи, гарантії, засоби, юридичні засоби, юридичні засоби захисту прав людини.*

Постановка проблеми. Права людини, що гарантовані Конституціями та міжнародними угодами країн, обов'язково мають бути реалізовані. Один зі засобів реалізації прав людини полягає у тому, що їх можна захистити у випадку порушення. Реальний захист прав людини належить до найгостріших проблем сьогодення. В останні роки це питання є предметом серйозного наукового аналізу. Розвивати і зміцнювати демократичну державу неможливо без утвердження у суспільній свідомості і соціальній практиці невідчужуваних прав і свобод людини, нормативного закріплення їх гарантій. Держава зобов'язана проявляти активність у забезпеченні прав людини, у створенні матеріальних, організаційних, соціальних, політичних та інших умов для найповнішого використання людиною своїх прав і свобод.

Для забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина Конституція і законодавство передбачають можливість здійснення громадянами певних дій, а також утворення системи органів держави, призначенням якої є допомога громадянам у реалізації і захисті їхніх прав. Можливості здійснення громадянами певних вчинків щодо захисту власних прав і свобод та система органів, які захищають і забезпечують ці права та свободи, утворюють юридичний механізм захисту прав людини [1]. Тому дослідження особливостей юридичних засобів захисту прав людини є нагальною проблематикою сьогодення, оскільки їх вдосконалення і приведення у відповідність до міжнародних стандартів потребує ґрунтовного аналізу означеного питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реалізації захисту прав людини досліджувалися у роботах ряду дослідників. Зокрема, слід звернути увагу на праці таких дослідників, як В.Д. Бабкін, М.О. Баймуратов, О.О. Бандура, М.В. Буроменський, Ю.О. Волошин, Є.О. Гіда, О.М. Гончаренко, О.Б. Горова, М.В. Давидова, В.Н. Денисов, А.М. Колодій, О.Л. Копиленко, А.Р. Крусян, Н.Р. Нижник, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, О.В. Скрипнюк, І.Д. Сліденко, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал, С.В. Шевчук, Ю.С. Шемшученко та ін. Однак, попри достатню кількість наукових розробок, що присвячені правам людини і їх захисту, питання вдосконалення і модернізації юридичних засобів захисту прав людини потребує подальших ґрунтовних досліджень.

Метою статті є встановлення сучасного стану і перспектив розвитку юридичних засобів захисту прав людини.

Виклад основного матеріалу. Оптимальні правові засоби забезпечення прав людини, їх вироблення та ефективне використання є життєво необхідною умовою розвитку громадянського суспільства і правової держави. Теоретичний і науково-практичний зміст поняття «юридичні засоби забезпечення прав людини» обумовлений виділенням особливого виду правових реалій, які розглядають правові явища крізь призму їх функціонального призначення.

Правове регулювання завжди здійснюється за допомогою особистого «інструментарію», специфічного, властивого тільки йому, покли-

© Пайда Ю. Ю., 2018

каного юридично гарантувати досягнення цілей законодавця, що відрізняє його від інших форм правового впливу. За допомогою правового регулювання можна видавати або санкціонувати юридичні норми, у рамках певних типів, «моделей» впорядкування суспільних відносин. Крім того, правове регулювання – це цілеспрямована діяльність, у процесі якої задовольняються інтереси і потреби особи, вирішуються юридичні конфлікти, колізії, правові спори та ін. Воно має бути спрямоване на конкретні життєві ситуації, що потребують розв'язання.

Правове регулювання суспільних відносин пов'язане з реалізацією правових засобів, що створюють певні можливості, гарантовані державою і суспільством, для задоволення інтересів кожного суб'єкта права, незалежно від позитивних чи негативних соціальних тенденцій розвитку суспільства. Існування правових засобів не пов'язане з автономним відділенням їх від інших правових явищ, наявність яких взаємопов'язана і взаємообумовлена. Тобто у правовій системі держави усі правові явища розглядаються з точки зору їх функціонального призначення. Якщо це явище претендує на статус правового засобу, головною умовою при цьому треба вважати здатність у рамках правового поля стати інструментом вирішення поставлених завдань.

Природа юридичних засобів виходить із того, що вони виступають явищами правової реальності і призначені для того, щоб допомагати досягти цілей правового регулювання, забезпечивши при цьому реалізацію інтересів і потреб суб'єктів права. У вітчизняній юридичній літературі немає єдності думок відносно дефініції цього поняття [2; 3]. Тому багатозначність підходів до визначення і розуміння сутності юридичних засобів захисту прав людини примушує нас комплексно дослідити це явище.

10 грудня 1948 Генеральна Асамблея ООН прийняла перший міжнародно-правовий документ, що проголосив основні права і свободи людини – Загальну декларацію прав людини. Вона закріпила підґрунтя світового правопорядку у галузі прав людини і на багато років наперед визначила шляхи формування відповідного національного законодавства багатьох країн світу. Визначені у цих документах основоположні права і свободи людини спрямовані на створення і забезпечення умов для нормальної життєдіяльності [4, с. 26]. Таким чином, варто наголосити, що права і свободи людини та громадянина становлять не якийсь абстрактний зміст правової держави, а вимагають від неї розв'язання цілком конкретних завдань – визнання та забезпечення таких прав, свобод і законних інтересів. А таке забезпечення, у свою чергу, передбачає охорону та захист прав громадян. Крім цього, забезпечення, а, відповідно, і захист прав та свобод людини і громадянина, є не просто окремим завданням правової держави, а її цільовою метою, генеральним напрямом діяльності, який має втілюватись в усіх сферах державного управління, зокрема щодо розширення кола прав і свобод людини та громадянина, вдосконалення змісту й характеру їх гарантій, у тому числі правових гарантій правового захисту [5, с. 118-119], зокрема створення і належного механізму забезпечення і захисту прав людини.

Сучасна доктрина прав людини виходить з того, що процес державно-юридичного забезпечення прав людини включає три напрямки діяльності держави: 1) сприяння реалізації прав людини; 2) охорона прав людини; 3) захист прав людини [6, с. 246; 7 с. 206]. Нині також можна вважати досить поширеним уявлення про правову державу як про таку, в якій юридичними засобами реально забезпечено максимальне здійснення, охорона і захист основних прав людини [6, с. 246]. Слід зауважити, що юридичні гарантії прав і свобод людини у національному праві включають систему засобів та інститутів, спрямованих на створення умов для реалізації прав людини, забезпечення їх всебічної охорони та захисту від порушень [8, с. 64]. З огляду на це є досить актуальною потреба в науковому пізнанні того явища, яке відображається поняттям юридичних засобів захисту права людини, виявлення його істотних ознак і видових проявів.

Вперше інтерпретацію поняття «юридичні засоби» було здійснено на галузевому рівні – у цивільному праві, змістом якої було твердження про те, що правові засоби – юридичні способи вирішення суб'єктами відповідних завдань, досягнення своїх цілей.

За допомогою поняття «юридичні засоби» можливе узагальнення явищ (інструментів, процесів), завдяки яким вирішуються поставлені цілі законодавства. Головне у теорії юридичних засобів – «які соціальні завдання ці правові механізми здатні вирішувати, де та яким чином їх можна використовувати у практичній правовій діяльності, досягнувши соціально вагомих результатів».

Використання даного поняття дозволяє пізнавати функціональний, прикладний аспект правової системи. Як зазначає С.С. Алексєєв, питання юридичних засобів – не стільки питання відокремлення в окремий підрозділ тих чи інших елементів правової дійсності, це питання їх особливого бачення у визначеному ракурсі – їх функціонуючого призначення, їх ролі як інструментів оптимального вирішення соціальних завдань. В усіх випадках перед нами фрагменти правової дійсності, що розглядаються з точки зору функціонального призначення, їх ролі як інструментів юридичного впливу [9].

Варто також зауважити, що поняття юридичних засобів захисту прав людини не має одноманітної інтерпретації у сучасній юриспруденції – хоча б тому, що такі ключові для цього поняття терміни, як «захист» і «засіб», тлумачаться різними дослідниками неоднозначно. До того ж у загальнотеоретичній та галузевій літературі з цього питання можна побачити поруч із «засобом» захисту цілу низку інших термінів, що позначають близькі за змістом (а іноді – й ті ж самі) поняття: способи, прийоми, форми, міри захисту тощо [6, с. 246]. Тому перед нами виникає цілком логічне запитання: що ж розуміється під терміном «юридичні засоби захисту»?

Відомо, що дослідження будь-якого явища здійснюється за допомогою певної методології, яка об'єктивно обумовлюється насамперед предметом дослідження. Як зазначалося у літературі, «предмет дослідження» веде «за собою дослідницький метод». Звісно ж, що при дослідженні такого явища, як юридичні засоби захисту (і при розробці відповідної концепції), прийнятними методологічними принципами мажуть виступати: по-перше, положення соціально філософської теорії діяльності, а по-друге, положення філософського і філософсько-правового інструменталізму (як певного відгалуження філософії прагматизму, яке базується, по суті, на правоохоронному підході) [6, с. 246–247].

З позицій соціально-філософської теорії діяльності будь-яка усвідомлювана людська діяльність має свою структуру, до якої входять, зокрема, такі елементи, як потреба (вона детермінує, «штовхає» суб'єкта на певний вид діяльності), мета (ідеальний образ бажаного результату такої діяльності), засіб (тобто те, за допомогою чого здійснюється перетворення дійсності). Специфіка названих структурних елементів діяльності викликатиме її певні різновиди. Так, діяльність буде вважатися юридичною, якщо її структура складається з власне юридичних елементів: щонайменше із юридичної потреби, юридичної цілі, юридичного засобу.

При відповіді на питання, яке ж явище вважати власне юридичним, виходимо з того, що юридичними є ті явища, які узаконені формально-обов'язковими волевиявлення держави чи є наслідком таких волевиявлень.

Не буде винятком і подальша видова класифікація самої юридичної діяльності. Так, правозахисна юридична діяльність, основним призначенням і змістом якої є захист прав людини (або інших суб'єктів), містить, очевидно, специфічні групи юридичних потреб (які обумовлюють лише правозахисну, а не іншу юридичну діяльність), юридичних цілей і – що найбільш важливо – юридичних засобів. Саме дана група юридичних засобів і буде називатися юридичними засобами захисту [6, с. 247].

Водночас, слід зазначити, що юридичні засоби захисту (як і всі інші види юридичних засобів) можуть використовуватися не тільки у діяльності юрисдикційної (серед спеціальних ознак якої є офіційність, а її суб'єктом є держава або уповноважений ним суб'єкт), а й у правозахисної позитивної юридично значущої поведінці. Скажімо, у процесі застосування особою необхідної оборони, оперативних санкцій юридичних засобів захисту, безумовно, використовуються, хоча саме така правозахисна діяльність є по її природі неюридичної (хоча і породжує юридичні наслідки). Тому юридичні засоби захисту включають у себе юридичні засоби як державного, так і недержавного – так би мовити, «самостійного» – захисту.

Варто зауважити, що під державно-юридичним захистом прав людини ми розуміємо правозастосовну юрисдикційну діяльність компетентних органів, спрямовану або на примусове здійснення юридичного обов'язку, необхідної для реалізації права людини, або на відновленим такого права, або ж на попередження або припинення його порушення. Запропонована інтерпретація цього базового поняття, безумовно, призводить як тлумачення похідних від нього понять про структурні елементи даної діяльності, так і їх видову класифікацію. Скажімо, юридичною необхідністю, яка тягне до юридичної правозахисної діяльності, можуть виступати потреба у правосудді; потреба у формальному визначенні прав і обов'язків суб'єкта у разі виникнення ситуації спору (ситуації правової невизначеності); потреба у застосуванні такої

юридичної (а не якої-небудь іншої) процедури, у результаті якої порушене право суб'єкта адекватно відновлюється або ліквідується загроза порушення права [6, с. 248], чим гарантується саме його дотримання.

Юридичною ціллю такої діяльності (ідеальним образом бажаного результату) можна вважати, власне, стан визначеності прав суб'єкта у зазначених ситуаціях, їх захищеності у результаті використання таких процедур. Говорячи більш конкретно, мета такої діяльності зводиться до ідеальних результатів ліквідації наслідків порушення права суб'єкта або до недопущення цього порушення, об'єктивується у певному юридичному акті (документальному або діяльнісному) [6, с. 248].

Висновки і пропозиції. Отже, підсумовуючи дослідження, ми можемо чітко визначити, що юридичними засобами захисту прав людини є саме чітко визначені на державному і наддержавному рівні юридичні засоби, безпосереднє застосування яких допомагає особі у повній мірі здійснити захист своїх порушених прав у правозахисній діяльності. Окрім того, юридичні засоби захисту прав людини мають у повній мірі забезпечуватися на державному рівні і у будь-якому разі не підлягати сумніву і виконуватися усіма членами суспільства. Таким чином, юридичні засоби захисту прав людини є тими необхідними складовими, що забезпечують розвиток держави і суспільства.

Список використаної літератури:

1. Вітюк О. Система захисту прав людини. URL: http://desn.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2254%3A2012-10-05-10-16-34&catid=353%3A2012-03-22-14-34-14&Itemid=3172&lang=ua
2. Авдюгін Р.Г. Забезпечення прав людини в Україні: міжнародні та національні засоби забезпечення. Права людини. URL: http://vuzlib.com/content/view/1371/91/
3. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник. М.: Норма-Инфа, 2001. 528 с.
4. Білозьоров Є.В. Правові гарантії захисту прав і свобод людини в Україні: реалії та проблеми. Адвокат. 2009. № 8 (107). С. 26–30.
5. Соколенко О.Л. Захист прав громадян як основна функція правової держави. Часопис Київського університету права. 2013. № 2. С. 118-121.
6. Права людини: соціально-антропологічний вимір: колект. монографія / за ред. П.М. Рабіновича. Львів: Світ, 2006. Вип. 13. 432 с.
7. Скакун О. Ф. Теория государства и права: учебник. Х.: Консум, 2000. 704 с.
8. Богачова Л.Л. Юридичні гарантії прав і свобод людини і громадянина в європейському та національному праві. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Х.: Право, 2011. Вип. 22. С. 56-70.
9. Авдюгін Р. Правові засоби як гарантії забезпечення прав людини. Юридичний вісник. URL: http://www.pravnuk.info/2013-12-27-15-15-31/885-pravovi-zasobi-yak-garanti%D1%97-zabezpechennya-prav-lyudini.html

Пайда Ю. Ю. Определение юридических средств защиты прав человека

В статье рассмотрены научные подходы к изучению такого явления как «юридические средства защиты прав человека», указана цель такой деятельности. Определено, как могут использоваться юридические средства защиты прав человека. Приведено авторское определение понятия «юридические средства защиты прав человека».

Ключевые слова: *права человека, права, свободы, гарантии, средства, юридические средства, юридические средства защиты прав человека.*

Paida Yu. Yu. Determination of legal means of human rights protection

The scientific approaches to such a phenomenon as "legal means of human rights protection" are considered. The purpose of this activity is indicated. It is determined where legal means of human rights protection can be used. The author defines the concept of "legal remedies for the protection of human rights".

Key words: *human rights, rights, freedoms, guarantees, means, legal means, legal remedies for the protection of human rights.*

УДК 351:005.44

В. Г. Пугач
кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри політології, соціології та соціальної роботи
Міжрегіональної академії управління персоналом

ВІДКОЛИ «КОРДОНИ ВТРАТИЛИ НЕПРОНИКНІСТЬ»: ДЕРЖАВА У ТРАНСНАЦІОНАЛЬНОМУ ПРОСТОРІ

Стаття сконцентрована навколо деструкцій транснаціональних процесів, які відчутно проблематизують перспективи національної держави. Апелюючи до транснаціоналізації як до «найвиразнішого нюансу» глобалізації, автор статті презентує критичний підхід щодо актуальних нині зрушень та перетворень, котрі мають транснаціональний вимір і які негативно впливають на управлінські можливості сучасної держави.

Ключові слова: *глобалізація, держава, державний суверенітет, національна держава, транснаціональні актори, транснаціоналізація, управління.*

Постановка проблеми. «Нам важливо бути чутливими до нюансів процесу глобалізації», – наголошують сучасні британські дослідники М. Фезерстоун та С. Леш. Найвиразнішим «нюансом» глобалізації постає транснаціоналізація – термін, яким послуговуються для позначення «руху матеріальних або нематеріальних предметів через державні кордони, коли принаймні один актор не є агентом уряду чи міжурядової організації» [1, с. 332]. І хоча, як вважає, наприклад, фінський філософ Ґ.Г. фон Райт, рушійні сили транснаціонального характеру переважно анонімні, відтак їх важко ідентифікувати, все ж саме транснаціональні взаємодії кидають виклик державі, піддають ерозії управлінську систему, в межах якої управління пов'язується перш за все з органами держави. Транснаціональні процеси, вочевидь, істотно звужують можливості держави. Не маючи ефективних важелів впливу та контролю за транснаціональними інтеракціями, держава «розмивається могутніми силами зверху». Вона поступово, проте невпинно «стискається» і постає, скориставшись висловом норвезького вченого Й. Гальтунга, «реальністю, що зникає на очах».

Транснаціоналізація – нова дійсність для держави, сповнена викликів і загроз. Держави в особі своїх урядів матимуть владу та ресурси, проте «на сцені, де вони діють, ставатиме дедалі тісніше, і вони матимуть дедалі менше можливостей керувати діями» [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Транснаціональна проблематика представлена роботами низки авторитетних науковців. Початок активного дослідження транснаціонального феномена припадає на 70-ті рр. XX ст. У цей час з'являються наукові розвідки Д.П. Уорвіка, Р. Коехейна, С. Най, Р.У. Кокса, Б. Бела, К. Ск'єлбаєка, Л.Р. Торнтона та інших, які свою дослідницьку увагу концентрують на різних аспектах цього феномена. «Нас цікавить уся різноманітність транснаціонального феномена» [1, с. 331], – зазначають Коехейн та Най – одні з авторів ґрунтовної колективної праці «Транснаціональні відносини та світова політика», що вийшла друком у 1972 р. Транснаціональний капіталістичний клас є предметом вивчення Дж. Харріса, С. Джілла, Л. Скляра. Транснаціоналізація як явище, що викликає певне занепокоєння, не залишилося без уваги таких знаних сучасних дослідників, як: З. Бауман, Ю. Ґабермас, К. Джовітт, Р. Райх, Р. Даль. Як «нову аналітичну оптику» транснаціональну парадигму розглядає австрійська дослідниця А. Каглар. Транснаціональна держава концептуалізується у працях У. Бека.

Мета статті полягає в окресленні деструктивних впливів транснаціоналізації на стан й функціонування сучасної (національної) держави.

Виклад основного матеріалу. Свого часу видатний давньоримський мислитель Цицерон зауважив, що «держава має бути влаштована таким чином, щоб бути вічною». Втім траєкторія розвитку сучасного суспільства: глобалізація, зростання впливу транснаціональних акторів, формування якісно нового – транснаціонального – простору тощо, суттєво похитнули позиції національної держави. Остання, як стверджує фон Райт, «розкладається» або «відмирає». «Сили,

© Пугач В. Г., 2018

які підточують її, мають транснаціональний характер» [3, с. 48]. І хоча подібна констатація виглядає доволі дискусійною, все ж підкріплюється певною аргументацією, яку наводять знані дослідники, яка підтверджується практикою.

Загальну рамку в цілому песимістичним поглядам щодо майбутнього національної держави визначає проблема державного суверенітету, точніше його занепаду. «Сьогодні, – зауважує Бауман, – всі три стояки «триноги суверенітету» зламані» [3, с. 54]. При цьому найбільш важливі наслідки, на думку британського філософа, пов'язані з руйнуванням «економічного стояка». Схожу думку висловлює сучасний британський політик та економіст В. Кейбл. Він зауважує, що «у світі, в якому капітал не має постійного місця перебування, а фінансові потоки здебільшого непідконтрольні національним урядам, значна кількість важелів економічної політики вже не працюють» [4, с. 17]. Тож, на думку Кейбла, немає нічого дивного у тому, що національна держава нині ставиться під сумнів. Адже в сучасних умовах уряди колись потужних держав демонструють безсилля й відмовляються від відповідальності за те, що раніше належало до їхньої компетенції в сфері економічного управління. На втрату з боку держави здібностей управляти національною економікою як «власним господарським фондом» вказує відомий німецький філософ та соціолог Ю. Ґабермас. Економічне життя вийшло з-під контролю держави, все, що з ним пов'язано, їй заборонено чіпати: «будь-який крок у цьому напрямі викличе негайні й жорстокі каральні заходи з боку світових ринків. Нажаханій правлячій «команді» держави буде в черговий раз продемонстровано її економічне безсилля» [3, с. 55].

Влада світової економіки над національними державами, на думку німецького вченого У. Бека, ґрунтується на *Exit option* (можливість виходу), від якого залежить добробут держави і який, відповідно, породжує між ними конкуренцію за глобальних інвесторів і притік капіталу. Між світовою економікою та державою триває боротьба за владу («метавладна гра»), яку розв'язала економіка. Остання «вирвалася з клітки територіальної, організованої на національно-державних принципах владної боротьби і засвоїла <…> нові стратегії боротьби у цифровому просторі» [4, с. 97]. Очевидно, що за умов, коли визначальним чинником економічного успіху держави стає рішення, яке більше скидається на шантаж світових економічних акторів про «вторгнення інвесторів або їхній вихід з країни», говорити про суверенітет держави складно. Єдине, що дозволено державі в економічній сфері, так це «забезпечення збалансованого бюджету шляхом контролю й стримування вимог із місць щодо більш рішучого державного втручання у сферу бізнесу або щодо захисту населення від найважчих наслідків ринкової анархії» [3, с. 55]. У цьому контексті симптоматичним є те, що нині відсутні будь-які очікування щодо виконання державою тих функцій, які вважалися «головним сенсом існування центральної бюрократії». Особливо показовим у цьому аспекті є добровільна/недобровільна відмова з боку держави виконувати функцію підтримки «динамічної рівноваги». Зміст останньої полягає, згідно з французьким дослідником К. Касторіадісом, у «зразковій рівності між ритмами росту споживання й підвищення продуктивності праці». Виконання цієї функції змушувало суверенні держави за потреби накладати вето на імпорт або експорт, створювати митні бар'єри, адміністративними методами стимулювати внутрішній попит [3, с. 54]. Нині ж контроль за такою «динамічною рівновагою» не є компетенцією держави.

Впливовий сучасний американський дослідник Ф. Фукуяма наголошує, що саме слабкі держави є джерелом багатьох найбільш серйозних світових проблем. Неурядові та міжнародні організації, транснаціональні корпорації та інші агенти транснаціональної взаємодії, котрі останнім часом демонструють помітну активність і намагаються спустошити державу, вирвавши з її рук низку управлінських функцій, Фукуяма не розглядає альтернативою суверенній державі. Для нього занепад держави постає як «прелюдія до катастрофи». Тож деструктивність сучасної ситуації полягає у тому, що актори транснаціональної взаємодії життєво зацікавлені в існуванні слабких і неспроможних держав. «Нарізка» нових, слабких «політично незалежних» держав, які володіють вкрай обмеженими ресурсами, не є «палицею у колесі» економічної глобалізації й транснаціоналізації. Навпаки, стверджує Бауман, це саме те, що потрібно для Нового світового порядку, який більше скидається на «світове безладдя». Адже «слабкі квазідержави легко звести до рівня місцевих поліцейських округів, які забезпечують мінімальний порядок, необхідний для бізнесу: при цьому можна не боятися, що вони зможуть ефективно обмежити свободу глобальних корпорацій»

[3, с. 56]. Держави, залишаючись «базовими» осередками світового порядку, разом з тим наділені «квазісуверенітетом». За влучним висловом німецького політичного соціолога К. Оффе, «суверенітет став номінальним, влада – анонімною, а її дім спорожнів».

Держава як установа, котра «претендує на законне право й стверджує, що має достатні ресурси, щоб установити й забезпечити дотримання правил і норм, якими визначається хід подій на певній території; правил і норм, котрі, як очікується, перетворять випадковість на зумовленість, двозначність на однозначність, безладність на регулярність…» [3, с. 51], нині не володіє ані достатніми ресурсами, ані свободою маневру, щоб чинити опір тим явищам і процесам, котрі здатні призвести до її краху за кілька хвилин. «У кабаре глобалізації держава танцює стриптиз, до кінця вистави на ній лишається лише мінімально необхідне: її репресивні повноваження. Коли її матеріальна база знищена, суверенітет і незалежність анульовані, політичний клас стертий з лиця землі, національна держава перетворюється просто на службу безпеки мегакорпорацій» [3, с. 55].

Розширення сфери транснаціональної діяльності, вочевидь, призводить до помітного зменшення можливостей населення здійснювати контроль за важливими для нього проблемами засобом національної системи управління. «Рішення, які значною мірою впливають на корінні інтереси громадян країни, – зазначає американський дослідник Р. Даль, – приймаються тепер за межами навіть такої великої держави, як Сполучені Штати. Економічне життя країни, її екологія, національна безпека та виживання значною і, можливо, зростаючою мірою залежать від акторів та дій, котрі перебувають та виробляються за межами державних кордонів і безпосередньо не підпорядкованих її системі управління. Таким чином, члени демосу не можуть використовувати свою національну систему правління і, очевидно, свої місцеві системи управління для того, щоб здійснювати прямий контроль за зовнішніми акторами, рішення яких чинять важливий вплив на їхнє життя» [6, с. 484–485]. У зв'язку з цим Даль задається питанням: як нові тенденції впливають на межі та можливості демократії? Відповідь на це запитання він ставить у залежність від з'ясування щодо оборотності подібних змін.

Американський дослідник не схильний розглядати транснаціональні тенденції як всезагальні й неминучі, між тим визнає, що «наднаціональні актори продовжать розмивати національну автономію», хоча й лише щодо економічних, екологічних проблем та національної безпеки. Примітно, що Даль наголошує, що суверенітет національної держави завжди був «не більше, ніж фікція». «Не тільки конфлікти, але також і торгівля, комерція і фінансова діяльність завжди переступали кордони держав. Відповідно, демократичні держави ніколи не мали можливості існувати автономно, не враховуючи дії зовнішніх сил, над якими вони мали незначний контроль або взагалі його не мали» [6, с. 485–486]. Відтак «якість демократії» безпосередньо не залежить від ступеня автономії держави. Навіть невеликі за розмірами державні утворення, які найбільш вразливі та залежні від наднаціональних впливів, демонструють активне демократичне політичне життя.

У своїй праці «Демократія та її критики» (1989) Даль висунув припущення, що у найближчому майбутньому наднаціональні інститути та свідомість залишатимуться досить слабкими. Навіть у разі суттєвого посилення наднаціональних політичних систем впродовж тривалого часу рішення прийматимуться делегатами, яких призначатимуть національні уряди, що, на його переконання, послабить демократичний процес. Небезпека вбачається у тому, що така траєкторія розвитку («третя трансформація») призведе не до «прориву демократичної ідеї за межі нації-держави, але до перемоги фактичного опікування у сфері рішень з важливих міжнародних проблем» [6, с. 487]. Отже, для підтримки життєздатності демократії слід вдосконалювати внутрішньодержавні демократичні інститути. Це дасть змогу здійснювати демократичний контроль за діяльністю наднаціональних органів і повноваженнями, які їм делеговані. «Демократичний контроль, – зазначає Даль, – допоможе запобігти виродженню делегування у відчуження» [6, с. 487]. Зростання транснаціональних впливів, на думку Даля, не призводитиме до збільшення почуття безпорадності у громадян, якщо вони матимуть дієві важелі контролю за вирішенням «малих» проблем, котрі є важливими для їх повсякденного життя, як-то: освіта, охорона здоров'я, міське планування, управління місцевим громадським сектором. Іншими словами, втрата свободи та контролю громадянами на одному напрямі має повною мірою компенсуватися на іншому.

Втім практично реалізувати такий підхід, нам видається, вкрай складно, адже у сучасному світі навіть місцеве життя формується транснаціональними процесами. До того ж без надміру можна стверджувати, що нині й управлінська дієздатність демократії зазнає ерозії. На цій обставині наголошують багато сучасних дослідників. Зокрема, відомий італійський політичний теоретик Д. Дзоло вважає, що посилення диференціації соціальної складності робить демократію малоймовірною. «Зростаюча диференціація й автономія політичної системи, технічні складності розв'язання адміністративних проблем, різке збільшення взаємозалежностей та негативних зовнішніх чинників, збільшення факторів ризику й надзвичайних ситуацій, різноманітність і рухливість соціальних інтересів, посилення відчуття порушення соціальної спадковості та особистої невизначеності – поєднання всього цього ускладнює управління постіндустріальними країнами за допомогою демократичних методів» [7, с. 126–127]. Така візія є цілком обґрунтованою, адже принципи й інститути сучасної демократії, сформовані в умовах і адаптовані саме для національної держави, центральні елементи якої під впливом об'єктивного процесу транснаціоналізації зазнають ерозії.

Висновки і пропозиції. Отже, посилення транснаціональних процесів призводить до формування нових ризиків та загроз для сучасної держави, роблячи тим самим тему її «відмирання» лякаючи актуальною. Некроз апробованих століттями державно-управлінських механізмів породжує низку серйозних проблем, які потребують глибокого всебічного осмислення. Безумовно, під впливом транснаціоналізації роль держави та способи її функціонування помітно змінилися, наднаціональна політика конфліктує з політикою національних держав. Втім розглядати такі зміни і процеси винятково крізь критично-скептичну призму було б некоректно, фактологічно неправильно. Отже, слід визнати важливість і перспективність ретельного аналізу конструктивних сюжетів транснаціоналізації. Об'єктивність вимагає диверсифікації дослідницького поля, адже, як цілком слушно зауважує відомий британський математик, логік та філософ А.Н. Вайтхед, те, що бачить одна сторона, не бачить інша, відтак зіткнення наукових доктрин є благом, а не негативним явищем, оскільки відкриває нові перспективи: «зіткнення доктрин – не катастрофа, це можливість» [8, с. 184–185]. Саме такий підхід, ймовірніше за все, перефразувавши американського професора В.Р. Міда, дасть змогу побачити, як сучасна держава зазнає краху на шляху, сподіваємося, до свого успіху. Адже люди – це істоти, здатні вирішувати проблеми. Виклики змушують нас знаходити вихід і досягати успіху.

Список використаної літератури:

1. Nye J.S. Jr., Keohane R.O. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. International Organization. 1971. Vol. 25, No. 3. P. 329–349. URL: www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674593152
2. Nye J.S. Jr. Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea. Foreign Affairs. 2017. № 1. URL: https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/will-liberal-order-survive
3. Бауман З. Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства / Пер. з англ. І. Андрущенка; за наук. ред. М. Вінницького. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. 109 с.
4. Cable V. The World's New Fissures: Identities in Crisis. London: Demos, 1996. 65 p. URL: https://www.demos.co.uk/files/theworldsnewfissures.pdf
5. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія. / пер. з нім. О. Юдина. Київ: Ніка-Центр, 2015. 404 с.
6. Даль Р. Демократия и ее критики. / пер. с англ. Под ред. М.В. Ильина. Москва: «Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2003. 576 с.
7. Дзоло Д. Демократия и сложность: реалистический подход. / пер. с англ. А.А. Калинина, Н.В. Эдельмана, М.А. Юсима. Москва: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. 320 с.
8. Whitehead A. N. Science and the Modern World. New York: The New American Library, 1997. 212 p. URL: https://the-eye.eu/public/concen.org/Nonfiction.Ebook.Pack.Apr.2016-PHC/9780684836393.FreePress.Science%20and%20the%20Modern%20World.Alfred%20North%20Whitehead.Aug%2C%201997.pdf

Пугач В. Г. С тех пор «как границы перестали быть непроницаемыми»: государство в транснациональном пространстве

Статья сконцентрирована вокруг деструкций транснациональных процессов, которые ощутимо проблематизируют перспективы национального государства. Апеллируя к транснационализации как к «наиболее выразительному нюансу» глобализации, автор статьи представляет критический подход к актуальным сегодня сдвигам и преобразованиям, которые имеют транснациональное измерение и которые негативно влияют на управленческие возможности современного государства.

Ключевые слова: *глобализация, государство, государственный суверенитет, национальное государство, транснациональные актеры, транснационализация, управление.*

Puhach V. H. Since “The borders has lost their impenetrability”: state in transnational area

The article focuses on the destructive character of transnational processes, which significantly affect the prospects of the national state. Appealing to transnationalization as “the most distinct nuance” of globalization, the author provides a critical approach to current developments and transformations that have a transnational dimension and negatively affect the sphere of public administration of the modern state.

Key words: *globalization, state, state sovereignty, national state, transnational actors, transnationalization, public administration.*

УДК 351.82

К. П. Чорна
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри господарського, трудового права
та цивільно-правових дисциплін інституту права
імені Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ДЕЯКІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ ВІЙСЬКОМ ЗАПОРОЗЬКИМ У ЧАСИ ХМЕЛЬНИЧЧИНИ

Стаття розкриває початок формування механізму управління Військом Запорозьким – козацькою державою, яка виникла на українських теренах у роки визвольних змагань середини XVII століття. Головну увагу зосереджено на поєднанні автократичних та демократичних рис у врядуванні та на висвітленні особливостей польського та російського протекторату. Тут описано адміністративно-територіальний устрій держави, причини та наслідки виникнення міжстанової ієрархії, формування відносин із оточуючим геополітичним середовищем.

Значна частина викладеного матеріалу присвячена висвітленню причин появи монархічних рис в управлінні та вивченню постаті Богдана Хмельницького як засновника гетьманської держави, захисника національного суверенітету та вимушеного прибічника автократичного правління. Головна ж ідея дослідження – підкреслити важливу роль описуваного державного досвіду у подальшому розвитку національного будівництва.

Ключові слова: *Хмельниччина, Військо Запорозьке, Гетьманщина, Зборівський договір, Переяславська рада, Генеральна рада, Генеральна канцелярія, козацька адміністрація, протекторат.*

Постановка проблеми. У другій половині XVII століття на українських теренах остаточно завершилося формування нової суспільної верстви – козацтва, яке не прийняло попередніх способів політичного господарювання, оскільки воно передбачало широку участь чужинського елемента в управлінні.

Козацька ж громада віддавна жила згідно з власноруч виробленими звичаями, у яких товариська демократія майстерно поєднувалася з традиціями руського національного консерватизму, де ватажок виконує роль відповідального родинного патріарха, а правила справедливого співжиття еволюціонують у своєрідні норми звичаєвого права. Козацтво «набуло незвичайної екстенсивної сили, стало великою і впливовою суспільною верствою, покрило собою всі інші суспільні верстви, стало репрезентантом української народності» [1].

Тому не викликає заперечень той факт, що саме вільні управлінські традиції першої «християнської республіки» – Запорозької Січі стали основою державного устрою Гетьманщини, іншого видатного політичного феномена, який і донині слугує яскравим зразком національного державотворення [2]. На землях, які тоді були найбільшим об'єктом територіальних зазіхань двох великих імперій Нового часу саме воно виявилося новим гегемоном, здатним не тільки вести війни і розподіляти здобич, але й спроможним сформувати власний технократичний уряд та управляти всіма галузями суспільного життя.

Разом з тим внутрішні суперечності (міжстанова боротьба) та зовнішні чинники (у вигляді втручання держав-сусідів, які не хотіли появи на карті нової сильної держави) уповільнили ці процеси на довгі роки.

Аналіз досліджень і публікацій. Основою джерельної бази з історії Гетьманщини є архівні матеріали [3; 13], козацькі літописи [7], праці видатних дослідників козаччини О. Оглобліна [14; 15], Д. Дорошенка [16], І. Крип'якевича [5]. Етапи козацького державотворення широко висвітлені у роботах класика вітчизняної історії М. Грушевського [1; 9; 12], у дослідженнях видатних науковців М. Костомарова [2] та В. Липинського [11].

До цієї тематики неодноразово зверталися і зарубіжні вчені, зокрема англійський дослідник В. Аллен [10] та французький історик, літописець історії турецьких воєн Н. де Бартенон [8].

© Чорна К. П., 2018

Особливості козацького врядування стали предметом наукового інтересу видатного енциклопедиста та ідеолога національного державотворення В. Кубійовича [4], а також сучасного історика та автора досліджень з історії державної служби в Україні В. Горобця [6].

Мета статті:

– дати оцінку програмі державного будівництва, запропонованій Богданом Хмельницьким та його соратниками, охарактеризувати принципи її втілення у практику державотворчої діяльності;

– описати адміністративну, територіальну організацію Гетьманщини та особливості урядування у її землях протягом обох етапів досліджуваного періоду;

– висвітлити роль внутрішніх чинників та ступінь зовнішнього втручання в управління Військом Запорозьким за часів Хмельниччини;

– довести історичну роль українського козацтва у подальшому державному будівництві.

Виклад основного матеріалу.

Отже, під час визвольних хвилювань 1648–1657 років, які виникли як умотивована і передбачувана реакція різних суспільних верств проти посилення режиму Речі Посполитої в Україні, українське козацтво отримало унікальну історичну можливість створити суверенну державність. До традиційної козацької боротьби за вольності приєдналося селянство та українська шляхта, і ця консолідація стала запорукою першої значної перемоги: так, у 1649 році після кількох найуспішніших антипосполитих кампаній польська корона визнає нову державу – Військо Запорозьке. В історичній науці документ, який підтверджує це, відомий як Зборівський договір [3].

Принципи організації держави описані у «Статтях про устрій Війська Запорозького», які стали головним лозунгом усіх наступних національних змагань: тут наголошувалося на успадкуванні політичних традицій та етнічних територій попередніх державних утворень, зокрема Київської Русі; обов'язковими атрибутами козацької держави були її соборність та незалежність від Польщі.

Ця територія, де у 1649–1651 роках проживало близько мільйона осіб, яка займала площу понад 200 тис. кв. км, складалася з полків і сотень (відповідно, керованих полковниками і сотниками, яким Генеральна рада – найвищий орган управління – доручила створити власні місцеві уряди). Таким чином, спочатку формувалася республіканська форма правління, запозичена у Запорозької Січі: очільником нової держави мав бути виборний гетьман; виборними були і посади генеральної, полкової та сотенної старшини.

Перед козацькою старшиною, яка завжди зосереджувала свою основну увагу на організації військових походів і яка фактично нехтувала політичним облаштуванням цивільного життя, постає нове завдання: організувати козацьку адміністрацію на території Київського, Чернігівського та Брацлавського воєводств, відданих під урядування Війська Запорозького. Ще раніше, під час народних хвилювань, зазнало кризи попереднє місцеве управління, яке здійснювалося воєводами та повітовими старостами, призначеними польською короною; також припинилися засідання сеймиків. Частина каштелянів, очільників місцевої шляхти і досвідчених управлінців, перейшла на бік Богдана Хмельницького, а після Зборівського договору взяла найактивнішу участь у формуванні місцевої влади.

Найвищими адміністративними установами були рада старшини, військова рада і військовий суд, військова та скарбова канцелярії, генеральна артилерія. Усе військове, судове, адміністративне, фінансове управління здійснювала Генеральна канцелярія. За прикладом Січі в урядуванні збереглися посади Генерального писаря (голови канцелярії), обозного (керівника військового забезпечення та артилерії), підскарбія (упорядника фінансових справ), бунчужного (особистого представника гетьмана у канцелярії, ідеолога і дипломата у мирний час), хорунжого (охоронця символіки та завідувача військовими справами), осавула (відповідального за дотримання законів і судового виконавця) [4].

Відповідно, у полках формувалися полкові ради, полкові канцелярії та полкові суди і запроваджувалися посади полковників, наказних полковників, писарів, суддів, обозних, хорунжих та осавулів (посада бунчужного була лише при гетьмані).

Ще більш нечисленною була сотенна старшина: тут урядування здійснювалося кількома особами, як правило, сотником, писарем та значковим товаришем. У полку останніх було від 30 до 50 осіб, і основними обов'язками цих посадовців було не лише зберігання символіки, але й виконання щоденних доручень, пов'язаних з інформуванням полків і сотень щодо розпоряджень старшини.

Козацтвом невеликих населених пунктів управляли курінні отамани (а рештою населен-

ня – обрані громадою війти); у сотенних містах поруч із сотниками урядування здійснювалося городовими отаманами. Аналогічно і у полкових містах: полковники та їхні адміністрації відали військовими питаннями, а городові отамани розпоряджалися справами цивільного населення разом із органами міського самоврядування. Таким чином, збережені були основні принципи магдебургії та звичні для селян форми організації місцевої влади.

Автономно у складі Війська Запорозького існувала Запорозька Січ, проте її старшина затверджувалася гетьманом і, як правило, з числа толерантної до нього козацької аристократії [5].

Бюджет (Генеральна скарбниця) держави формувався переважно внутрішніми зборами і податками (окрім подальших протекторських асигнувань на утримання реєстрового козацтва). Так, збиралася орендна плата за землю, численні митні транспортні збори, податки з броварень та млинів, відкупні за виробництво міцного алкоголю, видобування руди, вирощування тютюну; чимало коштів давало прикордонне мито, військовий податок [6].

Спадкоємність традицій Київської Русі, Галицько-Волинської держави, Великого князівства Литовського полягала і у змісті діяльності козацьких чиновників: усі вони – від значкового товариша до Генерального писаря брали участь у походах як воїни і полководці. Тобто за прикладом європейських монархій посади у Гетьманщині надавалися переважно за військові досягнення, і така винагорода за службу часто слугувала не на користь державі, оскільки адміністрування вимагало технократичного досвіду, який мала тільки сеймова шляхта.

Найважливішими завданнями нової (тимчасової та наспіх зібраної) адміністрації була організація безпеки місцевого населення, яке потерпало у період безвладдя – козацькі органи влади найперше взяли під власний нагляд громадський порядок, охорону торгівлі та підприємництва; було розпочато створення судової, фінансової, митної систем; реєстр козацького війська включав 40 тисяч осіб; генеральна старшина провадила дипломатичну діяльність: у дипломатичні відносини з козаками вступали, окрім ханату, султанату і Москви, ще і європейські країни (Швеція, Франція, Іспанія, Річ Посполита, Венеція).

Номінально держава Богдана Хмельницького на початку свого існування залежала від польської корони, однак королівський уряд не втручався у діяльність козацької адміністрації, а зі вказаних земель були виведені польські війська. Окрім повної владної незалежності, гетьман фактично поширив свою владу і на інші території українських та білоруських земель, зокрема на Волинь. Протягом наступних років ареал козацького урядування розширювався, поблизу південних та північних кордонів було чимало територій, які де-факто стали нічиїми і зазнавали впливу то однієї, то іншої сторони.

Проте доля цієї державності визначалася поразками та перемогами учасників війни, а також особливостями внутрішнього становища: обидві сторони залучали до військових дій місцеве населення, проводилася загальна мобілізація, тривали татарські набіги. Уся внутрішня обстановка ускладнювалася двома важкими роками для сільського господарства – засухами і неврожаєм, а також занепадом виробництва, торгівлі та ізоляцією від зовнішніх ринків, усе це суттєво гальмувало подальшу національну розбудову.

Особливою перепоною на шляху до прогресивної європейської національної держави були й застарілі феодальні відносини на селі, які частково суперечили козацьким «капіталістичним» рисам господарювання, що будувалися на використанні добровільної праці. Проте головним індикатором цього процесу залишалися військові дії. Так, наприклад, польські війська після перемоги під Берестечком знову окупували Брацлавщину та Чернігівщину, але після поразок у наступні роки умови Зборівського договору було відновлено [7].

Таким чином, з огляду на описані події, перед урядом Війська Запорозького постала проблема вибору могутнього покровителя серед сильніших держав-сусідів: кримського ханства (турецького султанату), польського короля або московського царя. Сам очільник держави – гетьман Б. Хмельницький, а також більшість його старшини та місцевих полковників рішуче протидіяли союзу з ханатом, оскільки татарські війська неодноразово зраджували козаків у походах, окремі кримські загони і досі продовжували чинити грабіжницькі напади на українські землі, зрештою, хан уклав мирний договір з Польщею. Окрім цього, вся тогочасна Європа продовжувала сприймати козаків як рішучих і войовничих суперників у боротьбі проти турецької неволі: «Ці люди виросли у труді, як скіфи, загартовані всілякими злигоднями, як гуни, здатні до війни, як готи, засмалені на сонці, як індійці, і жорстокі, як сармати» [8].

Не здобула широкої підтримки козацької старшини й ідея відновлення протекторату Речі Посполитої, оскільки польська корона у XVII столітті суттєво посилила політичний та економічний вплив та ігнорувала інтереси української шляхти, позбавляючи останню вагомого слова у сеймиках та неофіційно відтісняючи від сеймової участі. Козаччина ж загалом ставала небезпечною, оскільки козацькі вольності заперечували чужоземне втручання в суспільне життя. Але найбільше противились поверненню до Польщі селяни, для яких вона була носієм феодальних повинностей та джерелом неприйнятого католицтва.

Нагальна потреба вирішити конфлікт з Польщею спричинила пошуки союзника: потрібен був партнер значно надійніший, ніж Туреччина в особі її вірних васалів – татар. Тому з огляду на описане становище з'являються умови для обрання таким союзником Москви: «Про гетьмана ж Б. Хмельницького і все військо Запорозьке бояре і думні люде постановили, щоб великий государ зволив їх з городами й землями прийняти під свою високу руку задля православної віри і святих божих церков. Тому що пани-рада і вся Річ Посполита повстали на православну віру і святі церкви, хочуть їх винищити, і гетьман Б. Хмельницький і все військо Запорозьке присилали не раз просити, щоб великий государ не дав їх гонителям і клятвопреступникам винищити православну віру і зруйнувати святі церкви: щоб над ними змилосердився і велів їх приняти під свою високу руку, а як не схоче їх прийняти, нехай за них заступиться і помирить їх через своїх великих послів, щоб вони були певні того замирення» [9].

Для легітимізації московського протекторату не досить було рішення козацької старшини: царська влада прагнула підтримки низів і зажадала присяги на вірність від народних мас, насамперед від міщан та духовенства. Така вимога є додатковим непрямим доказом визнання демократичного управління (козацької демократії), яка здобула поширення не лише у межах Запорозької Січі, але й на решті українських теренів. Таким чином, народні маси стали суб'єктом управління, з яким вирішила порахуватися московська влада, і цей крок (разом з історичною приналежністю обох народів до православної гілки християнства) став вирішальним у здобутті прихильності значної частки українства.

Якщо аналізувати текст договору, то його умови підтверджують факт приєднання: так, англійський дослідник В. Аллен стверджує, що конституційний статус України стосовно Московської держави був винятково залежним. На його думку, договір «ані створив української держави, ані встановив гетьмана як голову такої держави» [10]. Проте ця теорія зазнає чималої критики. Зокрема, український вчений, філософ, історик, громадський діяч і один з «батьків» українського націоналізму В. Липинський стверджує, що «Хмельниччина» – це постійні державницькі змагання, які завершилися здобуттям волі і незалежності, а сам гетьман не є творцем «нещасливої унії», а однією з найвеличніших постатей в національній історії, видатним полководцем, політиком та дипломатом, і що найголовніше – державним будівничим, який прагнув створити національну шляхетську монархію, але не здобув достатньої підтримки серед народних мас: «І як глибоко народніми, з психольоґією народніх українських мас згідними, були наміри гетьманські сотворити понадкласову українську дідичну монархічну владу, булаву по наслідству синові-наслідникові передавши, найкращим доказом служить – як популярність цих намірів власне серед «черні» козацької і зненависть, з якою ця «чернь» зустрічала – так і те, що памяти досі заховали, тоді, коли всі книжники і учені землі нашої і вся наша «свободолюбива» старшина, згодом в рабстві у чужинців опинившись, давним-давно про них безслідно забули» [11].

Версію про те, що Україна у другій половині XVII століття мала всі шанси стати однією з могутніх східноєвропейських монархій, частково підтримує і М. Грушевський, вважаючи, проте, постать Богдана Хмельницького надто нерішучою та суперечливою в управлінні: «Навіть у сфері національно-релігійній у Хмельницького було лише «механічне повторення старих пережитих кличів – і нічого нового, ніякого будівництва у властивім значенні слова» [12]. Цілком можливо, що гетьманат не набув усіх рис спадкової монархії завдяки цілій низці суб'єктивних причин, і однією з цих причин була загибель спадкоємця – Тимоша Хмельницького, достойного і могутнього представника шляхетської національної еліти (на відміну від незрілого молодшого сина, Юрія Хмельницького, який завжди піддавався впливу оточення і родини).

Вважалося, що після Переяславської угоди найвищим правителем держави був московський цар. Проте у дійсності це право було лише зафіксованим на папері: «Хоч московський цар

іменував себе царем «Малыя Россіи», але це була лише буква без реального змісту», бо насправді Україна за життя Богдана Хмельницького була цілком незалежною від Московщини державою, і це можна назвати номінальною васальною залежністю; юридично її установив договір 1654 р., але на практиці цього не було ні в адмініструванні, ні у фінансовій системі, ні у судовій юрисдикції» [13]. Москва також дотримувалася позиції невтручання у міське самоврядування, закликаючи до цього і толерантну до неї козацьку старшину, і міщан, які обстоювали міське (Магдебурзьке) право, самостійно створювали міські цивільні управи.

Отже, фактичним монархом Війська Запорозького був гетьман, який здійснював керування державою з дорадчою допомогою генеральної старшини; з Москвою ж він був пов'язаний лише справою честі – присягою на вірність, якої намагався дотримуватися. Водночас він вживав усіх заходів, щоб централізувати владу на територіях, з яких збиралися доходи у гетьманську скарбницю, і без встановлення певного виду військової диктатури це було неможливо. Таким чином, за рік після українсько-московської угоди гетьман став самостійним правителем війська та казни і здобув підтримку деякої старшини у власних монархічних прагненнях: в Україні тоді сформувався абсолютно новий стан – багате реєстрове козацтво, яке закріпило за собою земельні маєтки, підтвердивши власність царськими жалуваними грамотами. Їх економічний вплив був доволі значним, часто він поширювався і на політичні рішення, ця частина козацької громади противилась поверненню до польського панування. Але і вона не була готова прийняти «власного» монарха, оскільки це суперечило колишнім вольностям низового товариства. «Це була проблема взаємин, змагання й навіть боротьби гетьмана-володаря з козацькою аристократією, проблема mutatis mutandis досить актуальна в тогочасній Європі (приміром, у Франції). Гетьман як голова держави став над козаччиною, а козацька старшина перетворюється на зверхній стан України» [14]. І найрішучішими супротивниками зміцнення влади цього «голови» були насамперед не зовнішні вороги, а колишні соратники – прихильники традиційних козацьких вольностей, які часто межували з охлократією, а на певних етапах розвитку держави ставали відверто небезпечними для національного будівництва.

Висновки. Отже, у науці наявні такі оцінки досліджуваної державності. Військо Запорозьке найчастіше характеризується:

– як тимчасова унія, необхідна для умиротворення національно-визвольних змагань;

– як частковий протекторат з військовою автономією (як польський, так і російський);

– як повна ліквідація української національної державності, як крок назад і відхід від тогочасних європейських цінностей;

– як на часі необхідний військово-політичний союз, який мав усі шанси стати самостійною державою.

Головною ж причиною уповільнення державного будівництва стала відсутність консолідації всередині козацтва: зростаюча економічна диференціація козацької громади спричиняла внутрішні міжусобиці: «Рядове, просте козацтво, так звана «чернь», кривим оком дивилася на те, що старшина прибирає все до своїх рук, не тільки владу, але й кращі ґрунти, «луги і луки», та чим далі, все більше робиться замкненою кастою, куди доступ давали не тільки військові заслуги, але й знатне походження (шляхетство), багатство, зв'язки» [16].

Таким чином, сформувалися передумови для політичних протистоянь: 1) між козаками-«аристократами» та козаками-«простолюдинами»; 2) між полковим та запорозьким козацтвом; 3) між прихильниками Польщі та прихильниками Москви; 4) між вільними козаками та залежними селянами; 5) між шляхтою та козацтвом; 6) між козацькою старшиною та міщанами.

Одноосібницьке правління було нагальною вимогою часу, оскільки паралельно із виникненням привілейованого полкового козацтва та із загостренням майнової диференціації, виникали систематичні політичні конфлікти щодо загального курсу держави: українська шляхта, наділена у минулому коронними привілеями (а з нею і деяка частина козацтва) прагнули союзу з прогресивною, на їхню думку, Польщею. Отже, не лише зовнішній вплив, але й насамперед внутрішні змагання стали однією з важливих причин краху державницьких планів про єдину і неподільну Україну та єдину і неподільну владу першого легітимного українського гетьмана.

Список використаної літератури:
1. Грушевський М. С. Історія України-Руси: В 11 т., 12 кн. Т.8–10. Київ: Наукова думка, 1995–1998. С.19.
2. Костомаров М. Книга буття українського народу. Нью-Йорк: «Наша Батьківщина». 1967. С. 30
3. «Декларація його королівської милості Війську Запорозькому». URL: http://pravo.studio
4. Ранги військові // Енциклопедія українознавства: Словникова частина: в 11 т. Наукове товариство імені Шевченка; гол. ред. проф., д-р Володимир Кубійович. Париж; Нью-Йорк: Молоде життя; Львів; Київ: Глобус, 1955–2003. Т. 7. С. 466–467.
5. Крип'якевич І. Історія українського війська. Частина ІІ: Запорозьке Військо. Львів: Видання Івана Тиктора, 1936. С. 35–38
6. Горобець В. Українська козацька держава // Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. К.: Парламентське видавництво, 2011. С. 730.
7. «Літопис гадяцького полковника Григорія Грабянки». / Пер. із староукр. К.: Т-во «Знання» України, 1992, С. 292.
8. Н. де Бартенон. «Загальна історія Турецьких війн». URL: http://scicenter.online
9. Грушевський М. Історія України-Руси, т. IX, ч. 1 (Хмельниччина роки 1650–1653) Київ 1928; т. IX, ч. 2 (Хмельниччина роки 1653–1657), Київ, 1931.
10. The Ukraine: A History. By Allen W. E. D. (Cambridge: University Press; New York: Macmillan Company, 1940, P. 404.
11. Липинський В. Україна на переломі 1657–59, Відень 1920; його ж: Z dziejów Ukrainy, Kraków, 1912. С. 27.
12. Там же.
13. «Договір гетьмана Б. Хмельницького з Москвою р. 1654», 1927. URL: http://www.archives.gov.ua
14. Оглоблин О. Хмельниччина і українська державність. Нью-Йорк, 1954. С. 24
15. Оглоблин О. Проблема державної влади на Україні за Хмельниччини й Переяславська Угода 1654 р. Укр. Історик, 1965. ч. 1–2. С. 5–13; 1965. ч. 3–4. С. 11–16.
16. Дорошенко Д. Нарис історії України. Том 2. URL: https://history.vn.ua/book/practice

Черная Е. П. Некоторые аспекты управления государством Войском Запорожским во времена Хмельниччины

Статья раскрывает начало формирования механизма управления Войском Запорожским – казацким государством, возникшем на украинской территории в годы освободительной борьбы середины XVII века. Главное внимание сосредоточено на сочетании автократических и демократических черт в управлении и на освещении особенностей польского и российского протектората. Здесь описано административно-территориальное устройство государства, причины и последствия возникновения межсословных иерархий, формирование отношений с окружающей геополитической средой.

Значительная часть изложенного материала посвящена освещению причин появления монархических черт в управлении и изучению фигуры Богдана Хмельницкого как основателя гетманского государства, защитника национального суверенитета и вынужденного сторонника автократического правления. Главная же идея исследования – подчеркнуть важную роль описываемого государственного опыта в дальнейшем развитии национального строительства.

Ключевые слова: *Хмельниччина, Войско Запорожское, Гетманщина, Зборовский договор, Переяславская рада, Генеральный совет, Генеральная канцелярия, казацкая администрация, протекторат.*

Chorna K. P. Some aspects of the State management of the Zaporizhian host at the time of Khmelnitsky uprising

The article reveals the beginning of the formation of the control mechanism of the Zaporozhye Army – the Cossack state that arose in the Ukrainian territory during the years of the liberation struggle of the mid-seventeenth century. The main focus is on the combination of autocratic and democratic features in the management and coverage of the features of the Polish and Russian protectorates. It describes the administrative and territorial structure of the state, the causes and consequences of the emergence of interstate hierarchies, and the formation of relations with the surrounding geopolitical environment.

Much of this material is devoted to coverage of the reasons for the appearance of monarchical features in the management and study of the figure of Bogdan Khmelnitsky as the founder of the Hetman state, the protector of national sovereignty and the forced supporter of autocratic rule. The main idea of the research is to emphasize the important role of the described state experience in the further development of national construction.

Key words: *Khmelnytsky Region, Zaporozhian Army, Hetmanate, Zborivsky Treaty, Pereyaslav Council, General Council, General Office, Cossack Administration, Protectorate.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.851

М. А. Ажажа
кандидат наук із державного управління, доцент,
заступник завідувача кафедри менеджменту організацій
та управління проектами
Запорізької державної інженерної академії

НОРМАТИВНА БАЗА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ МОДЕРНІЗАЦІЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

У статті досліджено нормативну базу державного регулювання процесу модернізації вищої освіти України. Проаналізовано окремі законодавчі акти та документи, що визначають діяльність державних органів управління вищою освітою і наукою. Висвітлено основні положення законодавчих актів щодо модернізації вищої освіти України, зокрема забезпечення автономії університетів. Указано на необхідність зв'язку системи управлінських заходів, спрямованих на модернізацію вищої освіти, із системою забезпечення якості вищої освіти.

Ключові слова: *держава, державне регулювання, державне управління, документ, законодавчий акт, модернізація вищої освіти, нормативна база, управлінський механізм, управління вищою освітою.*

Постановка проблеми. Державна політика в контексті модернізації вищої освіти формується та здійснюється на основі нормативної бази. Передумовою реформування освітньої галузі України є законодавчі акти, а оскільки вектор основних перетворень у нашій державі спрямовано на євроінтеграцію, то вона повинна орієнтуватися на європейські стандарти й будуватися на законодавстві, розробленому в контексті європейської інтеграції. Необхідність вивчення й аналізу основних нормативних документів, що регламентують модернізаційні процеси в освітній галузі та визначають управлінські механізми держави, актуалізується в контексті нашого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Висвітленню питань державної політики щодо модернізації освіти присвятили свої наукові розвідки В. Астахова, К. Ващенко, Ю. Ковбасюк, Л. Колток, С. Кравченко, С. Пазиніч, О. Пономарьов, А. Сбруєва, І. Семенець-Орлова, Ю. Сурмін, В. Філіпова та інші. Управлінські аспекти модернізації вищої освіти України розглядали у свої наукових працях такі вчені, як І. Совсун, О. Шеломовська, В. Шилова та інші.

Мета статті – проаналізувати нормативні документи, що регулюють діяльність державних органів управління вищою освітою і наукою, висвітлити основні положення законодавчих актів щодо модернізації вищої освіти України, зокрема забезпечення автономії університетів.

Виклад основного матеріалу. Для національної системи освіти першочергове значення в розв'язанні наявних проблем має створення і впровадження нової законодавчо-нормативної бази на всіх рівнях її функціонування, забезпечення системності, цілісності, неперервності освіти на основі вдосконалення її структури, змісту, моніторингу якості запровадження на всіх рівнях державних освітніх стандартів, створення надійного правового, соціального та економічного захисту і стимулювання розвитку освітніх систем, навчальних закладів [40, с. 206].

Як зазначено у Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 рр. [26], модернізація і розвиток освіти та науки повинні набути випереджального неперервного характеру, гнучко реагувати на всі процеси, що відбуваються у світі й Україні.

Нині існує досить багато державних нормативних документів та нормативно-правових актів щодо реформування вищої освіти України, серед яких:

© Ажажа М. А., 2018

1) акти Верховної Ради України (Закон України «Про освіту» [2], Закон України «Про вищу освіту» [3], Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [4]);

2) акти Кабінету Міністрів України (Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 244 «Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» [29], Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» [30], Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти» [31], Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 2016 р. № 567 «Деякі питання діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» [32], Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 2016 р. № 531 «Про внесення змін до Статуту Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» [33], Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1045 «Про розміри стипендій у державних та комунальних навчальних закладах, наукових установах» [34] тощо);

3) акти Міністерства освіти і науки (далі – МОН) України (Наказ МОН України від 14 серпня 2013 р. № 1176 «Про затвердження галузевої Концепції розвитку неперервної педагогічної освіти» [11], Наказ МОН України від 3 березня 2014 р. № 209 «Про визнання таким, що втратив чинність, Наказу Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 29 березня 2012 р. № 384 «Про затвердження форм документів із підготовки кадрів у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації» [12], Наказ МОН України від 16 вересня 2014 р. № 1048 «Про затвердження Плану заходів МОН щодо виконання Закону України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII «Про вищу освіту» [13], Наказ МОН України від 17 вересня 2014 р. № 1050 «Про визнання таким, що втратив чинність, Наказу Міністерства освіти і науки України від 30 грудня 2005 р. № 774 «Про впровадження кредитно-модульної системи організації навчального процесу» [14], Наказ МОН України від 13 листопада 2014 р. № 1310 «Про визнання таким, що втратив чинність, Наказу Міністерства освіти України від 2 червня 1993 р. № 161 «Про затвердження Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах» [15], Наказ МОН України від 25 листопада 2014 р. № 1392 «Про визнання таким, що втратив чинність, Наказу МОН України від 9 липня 2009 р. № 642 «Про організацію вивчення гуманітарних дисциплін за вільним вибором студента» [16], Наказ МОН від 26 січня 2015 р. № 47 «Про особливості формування навчальних планів на 2015/2016 навчальний рік» [17], Наказ МОН України від 11 вересня 2015 р. № 922 «Про науково-методичну раду Міністерства освіти і науки України» [18], Наказ МОН України від 6 листопада 2015 р. № 1151 «Про особливості запровадження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого Постановою КМУ від 20 квітня 2015 р. № 266» [19], Наказ МОН України від 14 січня 2016 р. № 13 «Про затвердження Порядку присвоєння вчених звань науковим і науково-педагогічним працівникам» [20], Наказ МОН України від 19 лютого 2016 р. № 136 «Про затвердження персонального складу сектора вищої освіти Науково-методичної ради Міністерства освіти і науки України» [21], Наказ МОН України від 12 травня 2016 р. № 498 «Про деякі питання проведення акредитації напрямів підготовки, спеціальностей» [22], Наказ МОН України від 12 травня 2016 р. № 506 «Про затвердження Переліку предметних спеціалізацій спеціальності 014 «Середня освіта (за предметними спеціалізаціями)», за якими здійснюється формування і розміщення державного замовлення та поєднання спеціальностей» [23], Наказ МОН України від 1 червня 2016 р. № 600 «Про затвердження та введення в дію Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів вищої освіти» [24], Наказ МОН України від 27 жовтня 2016 р. № 1288 «Про затвердження Плану заходів із вдосконалення нормативно-правової бази вищої освіти на 2016/2017 навчальний рік» [25], Наказ МОН України від 13 березня 2017 р. № 373 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів МОН України (Наказ МОН України від 10 лютого 2010 р. № 99 «Про Концепцію організації підготовки магістрів в Україні»; Наказ МОН України від 10 лютого 2010 р. № 101 «Про структуру освітньо-професійних програм та навчальних планів підготовки бакалаврів»)» [26] тощо); Лист МОН України від 15 січня 2016 р. № 1/11-240 «Щодо розробки стандартів вищої освіти» [5], Лист МОН України від 5 лютого 2016 р. № 1/9-64 «Щодо використання у практичній роботі вищих навчальних закладів англомовного варіанту Переліку галузей знань

і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» [6], Лист МОН України від 8 лютого 2016 р. № 1/9-67 «Про завершення верифікації переліку спеціальностей, з яких вищі навчальні заклади готові у 2016 році здійснювати прийом здобувачів вищої освіти ступеня бакалавра (магістра і спеціаліста медичного, фармацевтичного та ветеринарного спрямувань) на основі повної загальної середньої освіти за бюджетні кошти» [7], Лист МОН України від 2 березня 2016 р. № 1/9-114 «Про затвердження Ліцензійних умов» [8], Лист МОН України від 26 травня 2016 р. № 1/9-263 «Про деякі питання імплементації Закону України «Про вищу освіту» [9], Лист МОН України від 6 березня 2017 р. № 1/9-125 «Про проведення наукових конференцій із проблем вищої освіти у 2017 році» [10] тощо).

Сьогодні основним програмним документом, що визначає головні напрями реформ в Україні, є Стратегія сталого розвитку «Україна–2020» [38]. Цей документ включає близько 62 реформ освіти, що їх необхідно реалізувати в Україні. Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 р., розроблена під егідою МОН, визначає метою реформування «створення привабливої та конкурентоспроможної національної системи вищої освіти України, інтегрованої у Європейський простір вищої освіти та Європейський дослідницький простір». Ця мета деталізується у цілях реформи вищої освіти: реалізація права на доступ до вищої освіти; створення системи забезпечення якості вищої освіти; інтеграція вищої освіти і науки; забезпечення автономії закладів вищої освіти; підвищення ефективності системи фінансування вищої освіти; удосконалення структури системи вищої освіти (так, аби ступені та рівні вищої освіти відповідали Міжнародній стандартній класифікації освіти; рівень молодшого спеціаліста необхідно віднести до середньої спеціальної, а не вищої освіти); модернізація та професіоналізація управління вищою освітою; інтеграція у світовий освітній і науковий простір; професійний розвиток персоналу вищої школи; розвиток вищої освіти як фактора підвищення конкурентоздатності вітчизняної економіки.

У Законі України «Про освіту» [3], який охоплює і сферу вищої освіти, суттєво посилено повноваження засновника закладу освіти в його управлінні. Однією з управлінських новацій, введених цим Законом, є набуття додаткових важелів впливу на діяльність вищого навчального закладу з боку міністерства у статусі засновника. Суттєво зашкодити університетській автономії може право наглядової ради вносити засновнику закладу вищої освіти подання про заохочення або відкликання керівника закладу вищої освіти на підставах, визначених Законом. Міністерство набуває ще ширших повноважень щодо втручання держави у сферу внутрішнього управління вишів, що не відповідає принципам реформи державного управління в Україні.

Закон України «Про вищу освіту» (2014 р.) встановлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, забезпечуючи умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з вищими навчальними закладами на принципах автономії вищих навчальних закладів, поєднання освіти з наукою та виробництвом із метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих кадрах [2]. Серед основних завдань наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності вищих навчальних закладів, відповідно до згаданого Закону, є формування сучасного наукового кадрового потенціалу, здатного забезпечити розробку та впровадження інноваційних наукових відкриттів.

Серед основних завдань вищих навчальних закладів, згідно з вищезазначеним Законом, указуються такі: впровадження наукової діяльності шляхом проведення наукових досліджень і забезпечення творчої діяльності учасників освітнього процесу, підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації та використання отриманих результатів в освітньому процесі; участь у забезпеченні суспільного та економічного розвитку держави через формування людського капіталу.

У Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр. підкреслюється, що реалізація державної кадрової політики має бути спрямована на досягнення в соціальному аспекті високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці [35].

Згідно з Положенням про МОН України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630, МОН є «центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МОН є головним

органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності» [28].

Реформа державного управління у напрямі впровадження принципів і практик ефективного врядування та відповідна трансформація системи центральних органів управління є однією із ключових для України в контексті європейської інтеграції та імплементації Угоди про асоціацію України та ЄС. У Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр., схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р, підкреслено, що «ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права» [37], серед яких найважливішими для України, на нашу думку, є якість нормативно-правової бази та державної політики загалом, зниження адміністративного навантаження державного регулювання, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій.

Відповідно до ст. 32 чинного Закону України «Про вищу освіту» (2014 р.) [2], будь-який заклад вищої освіти повинен мати можливість реалізовувати всю повноту прав, якщо така реалізація не обмежена чинним законодавством, насамперед цим Законом.

Заклади вищої освіти повинні отримати автономію, усі права для повноцінної реалізації власної політики, що не завжди збігається з реальним станом справ в управлінні модернізаційними процесами в освітній галузі, зокрема неефективною системою фінансування вищих навчальних закладів. Автономія закладів вищої освіти передбачає не лише отримання відповідних прав, а й можливість повноцінної реалізації таких прав. Остання можлива лише за умови рівності всіх вищих навчальних закладів у їхніх правах та можливостях.

Одним з основних завдань реформування вищої освіти України, на чому наголошувалося в доповіді Європейської асоціації ATHENA «Автономія університетів України. Аналіз і план дій» (2012–2015 рр.), у якій було проаналізовано автономію українських закладів вищої освіти за методологією University Autonomy Scorecard, є створення атмосфери взаємної довіри в режимі постійного діалогу та консультацій, що забезпечить урахування потреб усіх зацікавлених сторін у прийнятті рішень [1], що можна вважати ключовим моментом для реальної трансформації системи державного управління у вищій освіті. Відповідно, діяльність державних органів, зокрема МОН, має базуватися на принципах довіри до вищих навчальних закладів за умови здійснення контролю та нагляду за дотриманням чинного законодавства. Питання повноважень держави та її уповноваженого органу потребує глибокого вивчення.

Система управлінських заходів, спрямованих на модернізацію вищої освіти, має бути пов'язана із системою забезпечення якості вищої освіти, яка значною мірою інституційно повинна підтримуватися Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО), покликаним здійснювати моніторинг механізмів і методик, які використовують заклади вищої освіти для забезпечення якості останньої.

Діяльність НАЗЯВО будується на основі врахування висновків незалежних агенцій із забезпечення якості вищої освіти. У принципі, НАЗЯВО необхідне для забезпечення автономії університетів.

Як зазначає І. Совсун у доповіді «Вища освіта в Україні: порядок денний для реформ» (2016 р.), історично успадкована надмірна централізація в управлінні системою вищої освіти призводила до високої концентрації повноважень МОН України. Зазначене спричинило і підвищення корупційних ризиків, і профанування управлінського процесу загалом, адже для якісного виконання всіх повноважень Міністерству банально бракує інституційної спроможності [36].

Державне управління вищою освітою в Україні є складною вертикальною ієрархічною структурою, характерна риса якої – високий рівень централізації. Однак європейський досвід свідчить, що центральний рівень управління повинен встановлювати нормативну базу, регіональний рівень – забезпечувати її виконання, а разом вони повинні створювати умови для реалізації цих норм [39, с. 8].

У сучасних умовах постають завдання вдосконалення системи управлінської діяльності держави, вироблення механізмів державного управління модернізацією вищої освіти загалом.

Висновки і пропозиції. Отже, політика держави щодо модернізації вищої освіти України повинна будуватися на законодавстві, розробленому в контексті європейської інтеграції. Державна освітня політика щодо модернізації вищої освіти формується та здійснюється на основі нормативної бази, зорієнтованої на європейські стандарти. Першочерговим завданням управління модернізаційними процесами у вищій освіті є створення та впровадження нової законодавчо-нормативної бази на всіх рівнях її функціонування, забезпечення системності, цілісності, неперервності освіти на основі вдосконалення її структури, змісту, моніторингу якості освіти.

Список використаної літератури:

1. Автономія університетів України: аналіз і план дій. URL: http://ipd.kpi.ua/documents/athena/%D0%90%D0%B2%D1%82%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D1%8F%20%D1%83%D0%BD%D1%96%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%81%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D1%96%D0%B2%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8%20%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%20%D1%96%20%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%20%D0%B4%D1%96%D0%B9.pdf.
2. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII (зі змінами, внесеними згідно із законами № 2233-VIII від 7 грудня 2017 р., № 2443-VIII від 22 травня 2018 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18.
3. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19.
4. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/848-19.
5. Щодо розробки стандартів вищої освіти: Лист Міністерства освіти і науки України від 15 січня 2016 р. № 1/11-240. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/4891.
6. Щодо використання у практичній роботі вищих навчальних закладів англомовного варіанту Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Лист Міністерства освіти і науки України від 5 лютого 2016 р. № 1/9-64. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/5048.
7. Про завершення верифікації переліку спеціальностей, з яких вищі навчальні заклади готові у 2016 році здійснювати прийом здобувачів вищої освіти ступеня бакалавра (магістра і спеціаліста медичного, фармацевтичного та ветеринарного спрямувань) на основі повної загальної середньої освіти за бюджетні кошти: Лист Міністерства освіти і науки України від 8 лютого 2016 р. № 1/9-67. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/5068.
8. Про затвердження Ліцензійних умов: Лист Міністерства освіти і науки України від 2 березня 2016 р. № 1/9-114. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/5237.
9. Про деякі питання імплементації Закону України «Про вищу освіту»: Лист Міністерства освіти і науки України від 26 травня 2016 р. № 1/9-263. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/5553.
10. Про проведення наукових конференцій із проблем вищої освіти у 2017 р.: Лист Міністерства освіти і науки України від 6 березня 2017 р. № 1/9-125. URL: https://imzo.gov.ua/2017/03/06/lyst-mon-vid-06-03-2017-1-9-125-pro-perelik-provedennya-naukovyh-konferentsij-z-problem-vyschoji-osvity-i-nauky-u-2017-rotsi.
11. Про затвердження галузевої Концепції розвитку неперервної педагогічної освіти: Наказ Міністерства освіти і науки України від 14 серпня 2013 р. № 1176. URL: http://osvita.ua/legislation/Ser_osv/36816/.
12. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 29 березня 2012 р. № 384 «Про затвердження форм документів із підготовки кадрів у вищих навчальних закладах I-IV рівнів акредитації: Наказ Міністерства освіти і науки України від 3 березня 2014 р. № 209. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/2063.
13. Про затвердження Плану заходів Міністерства освіти і науки України щодо виконання Закону України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII «Про вищу освіту»: Наказ Міністерства освіти і науки України від 16 вересня 2014 р. № 1048. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/2876.
14. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства освіти і науки України від 30 грудня 2005 р. № 774 «Про впровадження кредитно-модульної системи організації навчального процесу»: Наказ Міністерства освіти і науки України від 17 вересня 2014 р. № 1050. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/2864.
15. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства освіти і науки України від 2 червня 1993 р. № 161 «Про затвердження По-

ложення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах»: Наказ Міністерства освіти і науки України від 13 листопада 2014 р. № 1310. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/3321.
16. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства освіти і науки України від 9 липня 2009 р. № 642 «Про організацію вивчення гуманітарних дисциплін за вільним вибором студента»: Наказ Міністерства освіти і науки України від 25 листопада 2014 р. № 1392. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/3236.
17. Про особливості формування навчальних планів на 2015/2016 навчальний рік: Наказ Міністерства освіти і науки України від 26 січня 2015 р. № 47. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/3521.
18. Про науково-методичну раду Міністерства освіти і науки України: Наказ Міністерства освіти і науки України від 11 вересня 2015 р. № 922. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/4402.
19. Про особливості запровадження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2015 р. № 266: Наказ Міністерства освіти і науки України від 6 листопада 2015 р. № 1151. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/4636.
20. Про затвердження Порядку присвоєння вчених звань науковим і науково-педагогічним працівникам: Наказ Міністерства освіти і науки України від 14 січня 2016 р. № 13. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/5162.
21. Про затвердження персонального складу сектора вищої освіти Науково-методичної ради Міністерства освіти і науки України: Наказ Міністерства освіти і науки України від 19 лютого 2016 р. № 136. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/5141.
22. Про деякі питання проведення акредитації напрямів підготовки, спеціальностей: Наказ Міністерства освіти і науки України від 12 травня 2016 р. № 498. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/5527.
23. Про затвердження Переліку предметних спеціалізацій спеціальності 014 «Середня освіта (за предметними спеціалізаціями)», за якими здійснюється формування і розміщення державного замовлення та поєднання спеціальностей: Наказ Міністерства освіти і науки України від 12 травня 2016 р. № 506. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0798-16.
24. Про затвердження та введення в дію Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів вищої освіти: Наказ Міністерства освіти і науки України від 1 червня 2016 р. № 600. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/5555.
25. Про затвердження Плану заходів із вдосконалення нормативно-правової бази вищої освіти на 2016/2017 навчальний рік: Наказ Міністерства освіти і науки України від 27 жовтня 2016 р. № 1288. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/6381.
26. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Міністерства освіти і науки України (Наказ Міністерства освіти і науки України від 10 лютого 2010 р. № 99 «Про Концепцію організації підготовки магістрів в Україні»; Наказ Міністерства освіти і науки України від 10 лютого 2010 р. № 101 «Про структуру освітньо-професійних програм та навчальних планів підготовки бакалаврів»): Наказ Міністерства освіти і науки України від 13 березня 2017 р. № 373. URL: http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/7118.
27. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/344/2013.
28. Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF.
29. Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» (зі змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 2016 р. № 531): Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 244. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-%D0%BF.
30. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248149695.
31. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF.
32. Деякі питання діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 2016 р. № 567. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249282039.
33. Про внесення змін до Статуту Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 2016 р. № 531. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/531-2016-%D0%BF.
34. Про розміри стипендій у державних та комунальних навчальних закладах, наукових уста-

новах: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1045. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249637727.
35. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012. URL: http://www.president.gov.ua.
36. Совсун І. Новий порядок денний для вищої освіти в Україні: перший етап змін. Вища освіта в Україні: порядок денний для реформ / за заг. ред. Є. Ніколаєва. URL: https://www.skeptic.in.ua/wp-content/uploads/KAS-PP-28-Higher-Education-in-Ukraine.pdf.
37. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474- 2016-р.
38. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.
39. Шеломовська О. Реформування державного управління вищою освітою в Україні на основі європейського досвіду. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2014. № 1. С. 1–16.
40. Шилова В. Державні пріоритети: гуманізація та гуманітаризація вищої освіти. Держава та регіони. Серія «Управління». 2005. № 2. С. 205–208.

Ажажа М. А. Нормативная база государственного регулирования процесса модернизации высшего образования Украины

В статье представлена нормативная база государственного регулирования процесса модернизации образования Украины. Проанализированы отдельные законодательные акты и документы, определяющие деятельность государственных органов управления высшим образованием и наукой. Освещены основные положения законодательных актов по модернизации высшего образования Украины, в частности обеспечение автономии университетов. Указано на необходимость связи системы управленческих мероприятий, направленных на модернизацию высшего образования, с системой обеспечения качества высшего образования.

Ключевые слова: *государство, государственное регулирование, государственное управление, документ, законодательный акт, модернизация высшего образования, нормативная база, управленческий механизм, управление высшим образованием.*

Azhazha M. A. Normative base of state regulation of the process of modernization of higher education in Ukraine

The article outlines the regulatory framework for state regulation of the process of modernization of education in Ukraine. Analyzed individual legislative acts and documents that determine the activities of state bodies governing higher education and science; highlights the main provisions of legislative acts on the modernization of higher education in Ukraine, in particular ensuring the autonomy of universities. It pointed out that there is a need to link the system of management activities aimed at modernizing higher education with the quality assurance system of higher education.

Key words: *state, state regulation, public administration, document, legislative act, modernization of higher education, regulatory framework, management mechanism, higher education management.*

УДК 351.82:332.3

І. М. Базарко
кандидат наук із державного управління,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

Д. Л. Демидко
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій
імені С. З. Гжицького

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ МОДЕЛІ НАЦІОНАЛЬНОЇ САМОІДЕНТИФІКАЦІЇ

У статті досліджено поняття держави, розкрито самоорганізацію її внутрішньої структури, описано модель функціонування державно-організованого суспільства. Проаналізовано інституційні сили та функції публічного управління щодо забезпечення національної самоідентифікації в Україні. Визначено основні заходи держави щодо реформування системи публічного управління у соціально-гуманітарній політиці держави. Доведено, що елементи моделі національної самоідентифікації долають лише стадію формування. Запропоновано підходи до трансформації публічного управління у соціально-гуманітарній політиці держави шляхом розробки моделі національної ідентифікації України.

Ключові слова: *публічне управління, національна самоідентифікація, модель, національна безпека, трансформація, органи державної влади, соціально-гуманітарна політика.*

Постановка проблеми. Соціально-гуманітарна політика держави формується та реалізується шляхом упорядкування гуманітарних факторів відповідно до загальнонаціональних цінностей та пріоритетів. Лише за цієї умови органи публічного управління зможуть координувати діяльність державних і недержавних організацій та інших суб'єктів соціально-гуманітарної сфери. Позитивна функція трансформації полягає в тому, що вона відкриває можливості подальшого розвитку суспільства. Для більш детального визначення сутності соціально-гуманітарної політики держави слід розглянути взаємодію громадянського суспільства та органів державної влади у гуманітарній сфері.

Відносини соціальних інститутів мають широкий діапазон у соціально-економічному житті держави: від соціальних та економічних процесів до питань духовного характеру та національної самоідентифікації. Однак саме диференціація у соціально-гуманітарній сфері дозволяє оцінити їхній потенціал розвитку в усіх інших галузях. У сфері гуманітарних відносин держава повинна взяти на себе відповідальність за підтримання відповідних стандартів освіти, науки та здоров'я громадян. Такі цілі досягаються як прямими діями публічного управління, так і непрямими; недержавні громадські організації, рухи значною мірою доповнюють завдання держави в моделі національної самоідентифікації у гуманітарній сфері.

Будь-яке державне утворення не може охопити публічним управлінням усе розмаїття національних інтересів громадянського суспільства, коли йдеться про гуманітарну сферу. Соціально-гуманітарна політика держави має полягати, зокрема, у визначенні оптимального балансу між прямими і непрямими засобами публічного управління та регулювання гуманітарною сферою. На відміну від громадських інститутів, система публічного управління завжди при цьому претендує на цілісність розв'язання гуманітарних проблем через призму загальнонаціональних інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виявлення закономірностей функціонування соціально-гуманітарної сфери держави за публічного управління та координації є важливим

© Базарко І. М., Демидко Д. Л., 2018

полем досліджень у науці державного управління. Громадські організації не є, як правило, авторами наукових теоретико-методологічних напрацювань, за деякими винятками, однак є їх провідниками у реаліях суспільного життя. Хоча послідовну державну політику в соціально-гуманітарній сфері розробляють не лише органи державної влади, але й велика кількість громадських організацій, переважно дотичних до гуманітарної сфери.

Система публічного управління частково збігається з діяльністю громадських організацій, хоча й не виключені ситуації конфлікту внаслідок неможливості у прийнятих загальнодержавних стандартах охопити усе розмаїття питань соціально-гуманітарної сфери. У соціально-гуманітарній сфері може йтися про соціально-економічні особливості, національну самоідентифікацію, які знаходять своє об'єктивне вираження у конкретних програмах дій органів публічного управління на місцях. Правильні важелі державного впливу можуть вивільнити потужні внутрішні сили і можливості соціальної спільноти для вироблення єдиної державницької ідеології.

Уже тривалий час у науці державного управління існує позиція, що єдиної моделі розвитку суспільної взаємодії не існує, адже неможливо використовувати сталу модель в умовах трансформаційного розвитку суспільства. Публічне управління повинно здійснювати соціально-гуманітарну політику, утримувати владу (тут співвідношення цілей і засобів очевидне), основою чого можуть слугувати національно-ідеологічні чинники у суспільстві. У соціально-гуманітарній сфері державі сьогодні належить провідна роль, оскільки вона має створювати умови, які би задовольняли потреби суспільства шляхом узгодження їхніх інтересів із питань соціально-економічного розвитку.

Метою статті є з'ясувати необхідність трансформації публічного управління у соціально-гуманітарній політиці держави через призму національної самоідентифікації. Для цього потрібно виконати такі завдання:

1. Дослідити поняття держави, розкрити самоорганізацію її внутрішньої структури, описати модель функціонування державно-організованого суспільства.

2. Проаналізувати інституційні сили та функції публічного управління щодо забезпечення національної самоідентифікації в Україні та довести, що вони долають лише стадію формування.

3. Визначити основні заходи держави щодо реформування системи публічного управління у соціально-гуманітарній політиці держави.

4. Запропонувати підходи до трансформації публічного управління у соціально-гуманітарній політиці держави шляхом розробки моделі національної ідентифікації України.

Виклад основного матеріалу. Важко сперечатися з тим, що саме гуманітарній сфері властиво найбільше багатство практики самоуправління. Особливо важливим такий підхід є в ситуації все більшого дефіциту ресурсів – часових, матеріальних, людських. Соціальне призначення недержавних інститутів полягає насамперед у тому, що вони допомагають суспільству в розв'язанні проблем повсякденного життя, відкривають широкі можливості для виявлення громадянської ініціативи, здійснення функцій самоврядування. Щоб процес формування простору національної самоідентифікації сучасної України не проходив хаотично, необхідне чітке розуміння призначення громадських організацій і об'єднань, що вже сформувалися або продовжують утворюватися.

Варто зазначити, що не зовсім типовими для публічного управління є суб'єкти й об'єкти державної соціально-гуманітарної політики. Користуючись зазначеним умовним поділом на громадянське суспільство і державу, органи публічного управління не можуть бути домінантним й одноосібним суб'єктом гуманітарної політики, хоча б унаслідок необхідності виконання ним функцій координації цієї політики. Відповідно, змінюється й уявлення про об'єкт публічного управління у соціально-гуманітарній сфері: це не лише конкретні соціальні групи чи індивіди, а й суспільство загалом.

Громадські об'єднання мають масовий характер і створюються з певною метою. На відміну від громадських організацій, це можуть бути структурно неоформлені масові об'єднання громадян та організації різних соціально-економічних орієнтацій, діяльність яких найчастіше спрямована на виконання певних суспільних завдань. Громадські об'єднання уособлюють добровільні формування, що виникають у результаті національної позиції громадян на основі спільних інтересів. Відмінність усіх громадських об'єднань пов'язана з особливостями функціонування. За характером діяльності громадські організації не повинні бути політизованими. Діяльність суспільних об'єднань є однією з найголовніших перешкод на шляху до надмір-

ної державної централізації, важливим фактором публічного управління [3].

Суспільні об'єднання не виникають на ґрунті єдиної державницької дії або конфронтації. Як правило, вони створюються під впливом громадської позиції. Громадські об'єднання можуть ставити під сумнів цінності суспільства, вважаючи, що вони засновуються безпосередньо на державницьких позиціях, а не на соціальних [4, с. 20]. Тенденція до протікання державотворчих процесів зростає зі збільшенням впливу публічного управління на громадське життя. Там, де система публічного управління ефективно діє посередником між державою і суспільними силами, громадським об'єднанням легше вдасться контролювати відносини між своїми переконаннями та політикою держави.

Громадські організації та об'єднання на сучасному етапі соціально-економічного розвитку нашої держави мають бути своєрідною сполучною ланкою між системою публічного управління та громадянським суспільством. Для вироблення ефективного публічного управління у соціально-гуманітарній сфері, можемо стверджувати, ця політика повинна мати переважно непрямий характер, максимально підтримуючи ініціативи громадянського суспільства. За пріоритетними напрямами, які держава визначає як стратегічні перспективи національної самоідентифікації, потрібно підтримувати розбудову державних структур, які координують свою роботу у сфері соціально-гуманітарної діяльності [5, с. 212].

Публічне управління у гуманітарній сфері може бути ефективним за умови здійснення раціонального управління, передусім самоуправління цією сферою, що вимагає наявності розвиненої та багатовекторної державної соціально-гуманітарної політики, зокрема через національну самоідентифікацію в Україні. Головними інститутами, які формують соціально-гуманітарні складники публічного управління, є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації [6].

Головною метою публічного управління соціально-гуманітарною політикою в державі має бути формування суспільної позиції, ступінь якої визначається тим, наскільки соціум сприяє розвитку діяльності органів державної влади через модель суспільної довіри [1]. Під час державних трансформацій демократія звичайно розглядається як система, що забезпечує максимально широке представництво та участь суб'єктів суспільства за збереження влади. Поряд із протіканням демократичних процедур і система публічного управління, і громадські ініціативи у соціально-гуманітарній сфері вважаються частиною процесу становлення національної ідентифікації.

Указаний процес пов'язаний із відповідними труднощами, що виникають у період трансформації системи публічного управління. Це можливо лише за умови адаптованої до українських реалій концепції публічного управління, зокрема її гуманітарних аспектів та практичних можливостей впровадження. Виходячи із трансформаційних процесів переходу від авторитаризму до демократії, можливо виділити особливості динаміки системи публічного управління на цих стадіях та виявити визначальні фактори, що впливають на такий процес. Однак процес лібералізації на вказаному етапі є обмеженим, а тому не має означати зміну принципів функціонування системи органів державної влади.

Потенціал національної самоідентифікації у гуманітарній сфері полягає в тому, що повинна існувати необхідність формування спільної участі громадян у державотворчих процесах. Приналежність до суспільної діяльності громадян має ціннісно-орієнтовний характер, оскільки цінності є векторним фактором, що виробляється соціальними групами у процесі усвідомлення своїх потреб та інтересів [8]. Незалежна від інститутів влади активність соціуму є особливістю громадянського суспільства, його розвиток генерує демократизацію публічного управління і розширює права й свободи громадян.

Залучення індивідів у діяльність структур громадянського суспільства створює основу для національної самоідентифікації на стадії становлення демократії та дає можливість формування демократичної управлінської культури на рівні усього суспільства [12]. Становлення демократичних інститутів є ще однією закономірністю процесу переходу до демократичного публічного управління. Основними процесами становлення національної самоідентифікації в державі є формування державницького публічного управління та інституціоналізація громадських ініціатив у соціально-гуманітарній сфері. Активність громадян не має постійного інституціоналізованого характеру через відсутність практики вираження інтересів соціальних груп організаційними структурами. За трансформації публічного управління відбувається відхід від інтерпретування цього процесу як іє-

рархічно організованої системи соціальних організацій, кожна з яких цілеспрямовано впливає на процес формування соціуму [7]. У результаті впроваджуються уявлення про моделі сприйняття суспільної позиції на основі ідеології національної самоідентифікації.

На етапі трансформації та демократичних перетворень у публічному управлінні відбувається суттєве підвищення національно-ідеологічного потенціалу гуманітарної сфери. Громадянське суспільство стає суб'єктом реалізації державницької політики, що приводить до стабілізації та розвитку соціальної активності, встановлення механізмів регулювання державою суспільної поведінки шляхом формування у національній свідомості відповідних цінностей, соціальних установок та орієнтацій. Трансформація публічного управління дає змогу об'єктивно оцінити новітні підходи щодо функціональної структури органів державної влади в Україні з урахуванням особливостей гуманітарного напрямку.

Перспективи розвитку соціально-гуманітарної сфери полягають насамперед у розбудові громадянського суспільства, демократичних форм публічного управління, пріоритеті прав і свобод громадян. Для досягнення ефективного публічного управління повинна бути сформована політика державотворення, що базуватиметься на демократичних принципах, національній ідеї держави, конституційних засадах, а також участі соціуму в громадській діяльності. Зазначені переконання та цінності при цьому розширюють вплив суспільства на систему публічного управління і визначають його ефективність у соціально-гуманітарній сфері [1].

Наявність указаних завдань може створювати ґрунт для національної стабільності, а публічне управління має виконувати функцію, пов'язану з державотворчими реформами. Для ефективного публічного управління в Україні бажано врегулювати питання щодо розмежування функцій соціальної та гуманітарної сфер держави. Органи державної влади є найважливішим організаційним стержнем публічного управління, засобом реалізації державної соціально-гуманітарної політики [10, с. 189]. Отже, взаємодія публічного управління з іншими суспільними процесами і явищами визначається відповідними взаємовідносинами органів державної влади і підвладних структур.

Ефективність публічного управління актуалізується у практичній діяльності, але ще більше – у її результатах. Реалізація соціально-гуманітарної політики, яка здійснюється владою, характеризується рівнем трансформації публічного управління. Важливим аспектом розвитку соціально-гуманітарної сфери, без якої неможлива розбудова демократичної, національно-ідентифікованої держави, є поширення суспільної взаємодії. Створення злагоди у суспільстві, зняття соціальної напруженості передбачає залучення до вказаної сфери якомога ширших верств населення.

Трансформація публічного управління у соціально-гуманітарній сфері має сприяти реалізації конкретних кроків щодо підвищення кваліфікації діяльності органів державної влади. Необхідно здійснювати освітньо-кваліфікаційні заходи для забезпечення відповідними знаннями майбутніх та сучасних державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, щоб вони були готові до діалогу на засадах рівноправності, справедливості у вирішенні проблемних питань та обов'язковості додержання досягнутих домовленостей із суб'єктами громадянського суспільства.

Для отримання відповідних знань та навичок із питань громадянської взаємодії необхідно здійснювати заходи щодо підвищення кваліфікації посадовців, які відповідають за соціально-гуманітарну сферу. Українське суспільство характеризується низьким рівнем уявлення про те, якою має бути національна самоідентифікація, кому і навіщо вона взагалі потрібна, хто її має сформувати і, нарешті, який має бути від цього результат [9; 11]. Взаємовідносини держави і суспільства повинні уособлювати найбільш значущі основи в соціально-гуманітарній політиці держави на базі національної ідентифікації.

Висновки і пропозиції. Громадянське суспільство повинно все більше усвідомлювати, що публічне управління має використовуватися як інструмент, який забезпечує організацію, виконує управлінські функції, спрямовані на благо нації і народу. Суспільство має сформувати владу, а влада прагнути сформувати таку систему публічного управління, завдяки якій і держава, і суспільство можуть напрацювати єдину модель національної самоідентифікації. Небезпека ж полягає в тому, що діяльність публічного управління, здійснення владних функцій є процесом динамічним, а не статичним – він може бути перманентно розкритикованим українським суспільством.

Органи державної влади мають працювати в рамках чинних законів, при цьому одночасно вивчаючи стан суспільної думки, вживаючи заходів для максимально можливих перспектив розвитку усіх сфер життя, зокрема соціально-гуманітарної. Відносини влади і суспільства постають у рамках єдиної проблеми, і, звичайно, публічне управління має взяти на себе чималі обов'язки і відповідальність за соціально-гуманітарну політику, за вирішення соціальних, демографічних, етнічних проблем, за формування національної самосвідомості сьогоднішнього покоління української держави.

Соціально-гуманітарна сфера уособлює суспільний феномен і завжди пов'язана із специфікою громадянського суспільства. При цьому публічне управління повинно вдосконалюватися, трансформуватися разом із багатьма соціально-економічними показниками, що визначають його ефективність загалом. Гуманітарна сфера, з усією своєю ліберальністю, часто прагнула до патронування культури, науки, мистецтва, вбачаючи у цьому, безперечно, своє завдання. Взаємовідносини держави, що володіє владою, і громадянського суспільства, яке є носієм основних моральних цінностей, складні, а суспільство має право вимагати від влади ефективної управлінської позиції у напрацюванні моделі національної самоідентифікації.

Список використаної літератури:

1. Горбулін В.П., Власюк О.С., Кононенко С.В. Україна і Росія: дев'ятий вал чи Китайська стіна. Київ: НІСД, 2015. 130 с.
2. Здіорук С.І., Литвиненко О.М., Розумна О.П. Культурна політика України: національна модель у європейському контексті. Київ: НІСД, 2012. 64 с.
3. Канавець М.В. Роль громадськості у просуванні реформи державного управління. Право та державне управління. 2017. № 1 (26). С. 170–177. URL: www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2017/29.pdf (дата звернення: 26.09.2017).
4. Ковальчук В.Г. Основні принципи сучасної державної гуманітарної політики України. Стратегічні пріоритети. 2012. № 4 (25). С. 18–21.
5. Павлюк К.Д. Діяльність неурядових громадських організацій у контексті забезпечення національної безпеки. Вісник НАДУ. 2012. № 2. С. 210–217.
6. Парубчак І.О. Теоретико-методологічні підходи до формування державної антикорупційної політики в контексті національної безпеки. Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування: електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету. 2017. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2017_2/34.pdf (дата звернення: 26.09.2017).
7. Пироженко В.О. Гуманітарна складова частина національної безпеки: предмет дослідження та коло основних проблем. Стратегічна панорама. 2005. № 2. С. 37. URL: niss.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2005_2 (дата звернення: 30.09.2017).
8. Про утворення робочої групи з підготовки проекту Стратегії української гуманітарної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 р. № 654 (втратила чинність). URL: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/654-2015-%D0%BF (дата звернення: 30.09.2017).
9. Резнікова О.О., Цюкало В.Ю., Паливода В.О., Дрьомов С.В. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України. Київ: НІСД, 2015. 58 с.
10. Серьогін С.М., Бородін Є.І., Липовська Н.А., Антонова О.В. Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади: колект. Монографія. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. 256 с.
11. Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України: навч. посібник: у 3 ч. Київ: НАДУ, 2010. Ч. 3. 328 с.
12. Степанко О.В. Сутність, мета, завдання та складники гуманітарної сфери. Теорія та практика державного управління. 2012. Вип. 3. С. 201–208. URL: nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2012_3_29 (дата звернення: 01.10.2017 р.).

Базарко И. М., Демыдко Д. Л. Трансформация публичного управления в социально-гуманитарной политике государства в контексте модели национальной самоидентификации

Изучено понятие государства, раскрыто самоорганизацию его внутренней структуры, описаны модели функционирования государственно-организованного общества. Проанализированы институциональные силы и функции публичного управления по обеспечению национальной самоидентификации в Украине. Определены основные мероприятия государства по реформированию системы публичного управления в социально-гуманитарной политике государства. Доказано, что элементы модели национальной самоидентифика-

ции находятся лишь на стадии формирования. Предложены подходы к трансформации публичного управления в социально-гуманитарной политике государства путем разработки модели национальной идентификации Украины.

Ключевые слова: *публичное управление, национальная самоидентификация, модель, национальная безопасность, трансформация, органы государственной власти, социально-гуманитарная политика.*

Bazarko I. M., Demydko D. L. Transformation of public administration in the social and humanitarian policy of the state in the context of the model of national self-identification

The concept of the state is explored, the self-organization of its internal structure is revealed, the model of functioning of the state-organized society is described. The institutional capacities and functions of public administration to ensure national self-identification in Ukraine are analyzed. The main measures of the state concerning reforming the system of public administration in the social and humanitarian policy of the state are determined. It is proved that elements of the model of national self-identification are only at the stage of formation. Approaches to the transformation of public administration in the social and humanitarian policy of the state through the development of a model of national identification of Ukraine are proposed.

Key words: *public administration, national identity, model, national security, transformation, state authorities, social and humanitarian policy.*

УДК 35.08:342.9:323.21

О. А. Голяшкіна
аспірант кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління при Президентові України

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОФІЛАКТИЦІ ТА ПОДОЛАННІ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Статтю присвячено ролі громадськості у профілактиці та подоланні конфлікту інтересів у публічному управлінні. Визначено зміст, завдання, функції та принципи участі громадськості в урегулюванні конфлікту інтересів у діяльності органів публічної влади.

Ключові слова: *конфлікт інтересів, приватний інтерес, посадова особа, публічне управління, громадськість.*

Постановка проблеми. Виникнення конфлікту інтересів за виконання функцій публічного управління зумовлено специфікою публічної служби, яка допускає можливість існування суперечностей між приватними інтересами посадової особи та її повноваженнями, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість у прийнятті нею рішень або на вчинення чи невчинення дій. Законодавством визначено механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні, який передбачає, зокрема, вжиття заходів щодо недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів, повідомлення особою про наявність у неї конфлікту інтересів, заборону щодо вчинення дій та прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів, передбачено перелік заходів із врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Виконуючи функцію спостереження за діяльністю публічної влади, громадськість має право та повинна вживати заходів із виявлення конфлікту інтересів у діяльності органів влади та їх посадових осіб, звернення до цих органів чи осіб або відповідних суб'єктів у сфері протидії корупції з повідомленням про наявність конфлікту інтересів та його усунення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні проблема вирішення конфлікту інтересів у публічному управлінні обговорюється досить активно, є предметом численних наукових досліджень та публікацій представників різних галузей науки. А.Я. Анцупов, Т.Е. Василевська, В.П. Васильєв, Н.Г. Деханова, І.П. Лопушинський, В.Я. Малиновський, Т.В. Мотренко, О.Ю. Оболенський, М.І. Рудакевич, Ю.О. Холоденко, А.І. Шипілов визначають потреби подальшого інституційного розвитку державної служби, закріплення принципів громадянського служіння державі й суспільству, етичних норм виконання посадових обов'язків тощо. Сучасні дослідники спираються на теорії таких всесвітньовідомих учених, як К. Боулдінг, М. Вебер, Р. Дарендорф, Л. Козер, Ф. Оппенгеймер, В. Самнер. Водночас питання участі громадськості в заходах щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні залишається недостатньо дослідженим.

Мета статті – визначити роль громадськості в заходах щодо запобігання та подолання конфлікту інтересів у публічному управлінні. Відповідно до мети сформульовано і завдання: охарактеризувати зміст, завдання, функції та принципи участі громадськості в урегулюванні конфлікту інтересів у діяльності органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [5].

Наявність у народу права утворення органів державної влади та органів місцевого самоврядування має супроводжуватися і правом контролювати діяльність останніх. Розбудова України як незалежної, соціальної, правової держави передбачає вирішення низки організаційних та правових проблем, пов'язаних зі створенням нової моделі публічного управління з урахуванням міжнародних стандартів реалізації прав і свобод людини. У рамках такої моделі необхідно забезпечити максимальну участь громадськості у спостереженні та контролі за

© Голяшкіна О. А., 2018

діяльністю влади, що є важливим інструментом профілактики, врегулювання та подолання негативних наслідків конфлікту інтересів у публічному управлінні.

Публічне управління розглядається як сукупність об'єднаних в одну систему органів виконавчої влади, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також суб'єктів делегованих повноважень, які призначені для реалізації владних управлінських функцій. Публічне управління є комплексним поняттям, у межах якого можуть бути об'єднані такі види управлінської діяльності: державне управління, самоврядне (муніципальне) управління, управління, яке здійснюється суб'єктами делегованих повноважень [11, с. 75].

Конституція та закони України встановлюють певні правила поведінки для посадових і службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема обмеження щодо недопустимості вчинення дій або прийняття рішень посадовцем в умовах наявності конфлікту інтересів. Закріплення таких обмежень на законодавчому рівні є обґрунтованим, адже деякі приватні інтереси або види діяльності згаданих осіб поза межами їхньої служби об'єктивно можуть призвести до ситуації, несумісної з належним виконанням ними посадових обов'язків через виникнення конфлікту інтересів. У зв'язку із цим держава запроваджує правові механізми, які запобігають конфлікту інтересів або забезпечують його врегулювання у разі виникнення.

Законодавче нормативне закріплення поняття конфлікту інтересів міститься у Законі України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції» [7], який визначає поняття приватного інтересу, конфлікту інтересів (потенційного та реального), встановлює механізм і порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Приватний інтерес законодавець визначає як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, зокрема зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку із членством або діяльністю у громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Потенційний конфлікт інтересів – наявність в особи приватного інтересу у сфері, у якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Реальний конфлікт інтересів – це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Розділом V (ст. ст. 28–36) Закону № 1700-VII визначено правові та організаційні механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, види заходів його врегулювання, алгоритм дій посадової особи, керівника відповідного органу у разі виникнення або наявності конфлікту інтересів, особливості його врегулювання щодо окремих категорій осіб. Указані норми Закону спрямовані на недопущення прийняття службовою особою рішення, вчинення або невчинення нею дій за наявності приватного інтересу у сфері, у якій вона виконує свої функції, або наявності суперечностей між її приватним інтересом та службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає або може вплинути на об'єктивність чи неупередженість у прийнятті рішення, вчиненні (невчиненні) певної дії, або запровадження, у разі неможливості повного чи часткового усунення особи від виконання повноважень, зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею дій чи прийняттям рішень.

Статтею 21 Закону окреслюються питання участі громадськості в заходах щодо запобігання корупції як одного з елементів антикорупційної політики держави. Встановлюється право громадських об'єднань, їхніх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян: повідомляти, зокрема, про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, про реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, громадськості, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, у яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів; право запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції; проводити, замовляти

проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій; брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах із питань запобігання корупції; вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції; проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції; проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції; здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству; здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції. Закріплено заборону у відмові громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їхньої діяльності. Законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, для їх громадського обговорення мають бути розміщені на офіційних веб-сайтах відповідних органів невідкладно, але не пізніше ніж за 20 робочих днів до дня їх розгляду для прийняття. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення таких законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів і оприлюднюють їх на своїх офіційних веб-сайтах.

Висновки і пропозиції. Отже, участь громадськості у перевірці або спостереженні для перевірки та контролю діяльності суб'єктів публічного управління за додержанням вимог законодавства, зокрема щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, попередження або припинення їх протиправних дій, рішень чи бездіяльності, є одним із способів безпосередньої реалізації влади народом. Держава має створити приватним особам, громадським об'єднанням або їхнім членам необхідні можливості для реалізації наданих їм повноважень, насамперед у взаємовідносинах останніх із державою, забезпечивши у сфері діяльності суб'єктів публічної влади принцип прозорості її функціонування, за яким жодна сфера функціонування суб'єктів публічної влади не може бути вилучена з-під спостереження та контролю громадськості.

Спостереження громадськістю в межах системи публічно-правових відносин виключає можливість досягнення (реалізації) її суб'єктами власних (приватних) цілей. Головною метою участі громадськості в реалізації публічної влади є підвищення ефективності функціонування суб'єктів публічної влади, сприяння формуванню в Україні громадянського суспільства. Участь громадськості у спостереженні та контролі за діяльністю суб'єктів публічної влади дозволить реалізацію таких завдань: забезпечення законності в діяльності суб'єктів публічного управління; недопущення вчинення дій та прийняття рішень посадовою особою в умовах реального або потенційного конфлікту інтересів; сприяння зниженню рівня корупції у сфері публічного управління; попередження або усунення порушень вимог закону; підвищення рівня прозорості (відкритості) публічного управління; забезпечення повної реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб; забезпечення реалізації публічного інтересу в діях та рішеннях суб'єктів публічного управління; підвищення рівня індивідуальної і суспільної самосвідомості; забезпечення реалізації юридичної відповідальності суб'єктів публічного управління.

До функцій громадськості щодо профілактики та запобігання конфлікту інтересів у публічному управлінні належать: оцінка законності в публічному управлінні; недопущення відхилень суб'єктів публічного управління від виконання поставлених перед ними завдань, а в разі появи цих відхилень усунення їхніх негативних наслідків; стеження та спостереження за діяльністю суб'єктів публічного управління для встановлення наявності приватного інтересу у вирішенні конкретного питання; інформування громадськості про стан справ у сфері публічного управління, його ефективність, перспективи розвитку; ужиття заходів правового характеру з виявлення і припинення зловживань та порушень чинного законодавства України, законних прав та свобод людини і громадянина з боку

органів публічного управління та їх посадових осіб; підвищення ефективності та результативності публічного управління.

Принципами участі громадськості у профілактиці та запобіганні конфлікту інтересів у публічному управлінні, крім загальних принципів демократичного суспільства, є такі: універсальності (контроль має охоплювати всі сфери публічного управління); систематичності (проводиться не одноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно); безсторонності, об'єктивності (здійснення незацікавленими особами); реальності (забезпечується наявністю необхідної кваліфікації представників громадськості); дієвості, результативності (передбачає швидке реагування на виявлені порушення); гласності, прозорості.

Для посилення ефективності та дієвості участі громадськості у профілактиці та подоланні конфлікту інтересів у публічному управлінні доцільно розширити перелік видів звернень приватних осіб, які закріплено у Законі України «Про звернення громадян» [8], зокрема доповнити перелік оскаржуваних рішень, дій (бездіяльності) такими, що прийняті (вчинені) в умовах конфлікту інтересів; запровадити відповідальність посадових і службових осіб суб'єктів публічного управління за порушення встановленої цим Законом процедури врегулювання конфлікту інтересів за зверненнями громадян та їх об'єднань.

Список використаної літератури:

1. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Киев, 1979. 150 с.
2. Барабаш Ю.Д., Павшук К.М. Сутність громадського контролю в Україні. Правничий часопис Донецького університету. 2010. № 1. С. 168–175.
3. Волянський П.Б. Шляхи запобігання конфлікту інтересів на державній службі. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 6. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=726.
4. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні. Київ: НІСД, 2013. 57 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derhs_sluhs-06511.pdf.
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.
6. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17.
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.
8. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80.
9. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення: практ. посібник / О.В. Літвінов, О.В. Тинкован, Н.М. Літвінова та ін. ; за заг. ред. О.В. Літвінова. Донецьк: Моноліт, 2010. 180 с.
10. Сквірський І.О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Диса-плюс, 2013. 428 с.
11. Сквірський І.О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 354 с.

Голяшкина Е. А. Участие общественности в профилактике и преодолении конфликта интересов в публичном управлении

В статье рассмотрена роль общественности в профилактике и преодолении конфликта интересов в публичном управлении. Определено содержание, задачи, функции и принципы участия общественности в урегулировании конфликта интересов в деятельности органов публичной власти.

Ключевые слова: *конфликт интересов, личный интерес, должностное лицо, публичное управление, общественность.*

Holiashkina O. A. Public participation in prophylaxis and overcoming the conflict of interest in public administration

In this article showed role of public in prophylaxis and overcoming the conflict of interest in public administration. In addition to this, here are defined content, tasks, functions and principles of public participation in resolve a conflict of interest in public administration.

Key words: *conflict of interest, private interest, public officer, public administration, public.*

УДК 338.26(477):352

В. М. Горбик
кандидат наук із державного управління,
генеральний директор
Державного підприємства
«Спеціалізоване лісогосподарське підприємство «Київоблагроліс»

КЛАСТЕРИЗАЦІЯ РЕГІОНІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЇХНІМ ПРИРОДНО-ЕКОНОМІЧНИМ ПОТЕНЦІАЛОМ

У статті запропоновано алгоритм групування регіонів за рівнем природно-економічного розвитку, який на основі синтезу методів просторового і динамічного кластерного аналізу дозволяє дослідити стійкість кластерних утворень, оцінити вірогідність посилення нерівномірності регіонального розвитку. Розглянуто передумови та значення створення кластерів для підвищення ефективності використання та відтворення лісових ресурсів. Досліджено механізм державного управління та громадських організацій у створенні лісового кластера. Визначено перспективи розвитку кластерних форм співробітництва як ефективного способу підвищення конкурентоспроможності лісопромислового комплексу окремого регіону.

Ключові слова: *державне управління, природно-економічний потенціал, кластеризація, регіон, розвиток, лісове господарство.*

Постановка проблеми. Світова практика показує функціонування найбільш розвинених природно-економічних регіонів, високу конкурентоспроможність і стабільне економічне зростання, що насамперед забезпечують чинники, які стимулюють поширення нових технологій. Оскільки сучасна конкурентність практично повністю забезпечується за рахунок переваг у технологіях виробництва, управління, організації просування продукції, можемо зазначити, що успішний розвиток конкурентоспроможності регіону можливий за використання теорій кластеризації та сучасних концепцій інноваційного розвитку. Соціальна стабільність і благополуччя населення держави багато в чому залежать від рівня розвитку економіки і самодостатності регіонів країни. За роки реформ соціально-економічна диференціація регіонів України істотно посилилася. Тому державне управління повинно бути направлене на розв'язання і згладжування конфліктів інтересів підприємств і регіонів України та полягати в диференційованому підході державного управління до регіонів із різними природно-економічними проблемами [2, с. 98].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасний стан кластеризації регіонів в Україні демонструє, що кластери в нашій державі не лише існують, а деякі з них функціонують досить успішно, створюючи реальний позитивний ефект для природно-економічного розвитку регіонів. Проте є і такі, що залишаються нерозвиненими через недостатній рівень участі органів влади та державного управління у сприянні процесам кластеризації регіонів.

Світовий досвід формування кластеризації регіонів відображено у працях зарубіжних авторів: Т. Андерссона, М. Енрайта, А. Маршалла, М. Портера та інших. Серед українських учених варто виділити розвідки М. Войнаренко, С. Соколенка, О. Тищенка, В. Федоренка та інших, пов'язані з розвитком кластерних структур. У роботах указаних науковців висвітлюються такі проблеми: організації та державного управління кластерами; конкурентоспроможності та формування конкурентних переваг; визначення ефективності діяльності кластерів та їх вплив на зростання внутрішнього регіонального продукту, внутрішнього валового продукту і природно-економічного розвитку країни загалом.

Метою статті є дослідження кластеризації регіонів у механізмі державного управління забезпеченням природно-економічного розвитку регіонів та підприємств лісового господарства на основі кластерного підходу.

Виклад основного матеріалу. Характерні для останніх років широкомасштабні трансформації в економіці, інтеграційні процеси, перехід до нової схеми державного устрою, що припускає зміну адміністративних і бюджетних відно-

© Горбик В. М., 2018

син центру та регіону, призвели до формування низки негативних тенденцій у розвитку природно-економічного потенціалу регіонів, що свідчить про зниження ефективності традиційних адміністративних та інституційних механізмів державного управління природно-економічним розвитком регіонів. Зокрема, традиційне бюджетне вирівнювання тих регіонів, що відстають в адаптації до ринкових умов, не приводить до очікуваних результатів: регіони-лідери за рахунок скорочення ресурсного потенціалу уповільнюють темпи економічного розвитку, а регіони, які мають статус «депресивних», не мають стимулів до зниження рівня дотаційності. Причинами ситуації, що склалася, є відсутність типології регіонів, що дозволяє визначити стосовно них параметри державної політики, відсутність ефективних механізмів узгодження і синхронізації стратегій регіонального розвитку на різних рівнях ієрархії [7, с. 49].

Використання кластерів у державному управлінні природно-економічним розвитком регіонів і підприємств відіграє важливу роль, оскільки вони є механізмами підвищення регіональної та національної конкурентоспроможності; здатні забезпечити поєднання у виробництві конкуренції з кооперацією; посилюють процеси спеціалізації та розподілу праці між компаніями, а також інноваційні процеси; сприяють залученню внутрішніх і зовнішніх інвестицій; дозволяють більш ефективно використовувати природні ресурси; є стимуляторами технічного прогресу, а отже, знижують вартість одиниці продукції (послуги); створюють умови для підвищення соціальної відповідальності підприємств, забезпечують соціальну справедливість. Створення кластерних об'єднань, що максимально повно враховують, з одного боку, цілі та потенціал учасників, а з іншого – особливості територіальної локалізації взаємодії суб'єктів економічної діяльності однієї або суміжних галузей або сфер регіональної економіки, може стати чинником, який дасть поштовх інноваційному розвитку, що важливо в умовах економіки, яка розвивається [6, с. 112].

Органи державної та місцевої влади у процесі кластеризації мають забезпечити необхідні умови і ресурси, такі як нормативне забезпечення, виробнича інфраструктура і висококваліфіковані кадри. Держава також повинна встановлювати правила конкуренції, наприклад, захищаючи інтелектуальну власність і посилюючи антимонопольне законодавство таким чином, щоб продуктивність, інновації та соціальна відповідальність визначали природно-економічний та соціально-економічний розвиток регіонів і підприємств. Політика органів державної та місцевої влади щодо створення кластерів має суттєво відрізнятися від традиційної промислової політики, яка визначає пріоритетні галузі і можливості надання їм підтримки. Метою кластерної політики має бути підвищення рівня природно-економічного та соціально-економічного розвитку регіону і підприємств на основі створення умов для посилення конкурентоспроможності суб'єктів господарювання, що формують кластер [8, с. 112].

Кластерна політика має забезпечувати реальну основу переговорів між підприємствами, державним сектором (особливо на місцевому та регіональному рівнях керівництва) і недержавними установами. Такий діалог має привести до покращення якості загальнонаціональної, регіональної політики та державної діяльності.

Стимулом поширення кластерів у індустріально розвинених країнах протягом останніх років стало обмеження потенціалу великих інтегрованих підприємств на динамічних глобальних ринках. Кластерні стратегії широко використовуються в більшості європейських країн. Так, у Німеччині з 1995 р. діє програма створення біотехнологічних кластерів *«Bio Reqio»*. У Великобританії уряд визначив райони навколо міст Единбург та Оксфорд і Південно-Східну Англію основними регіонами розміщення біотехнологічних компаній. У Норвегії уряд стимулює співпрацю між підприємствами у кластері «морське господарство». Тісна взаємодія підприємств лісопромислового кластера Фінляндії забезпечує їм конкурентні переваги перед основними торговельними конкурентами, а також позиції лідера за рівнем як дослідницької, так і технологічної кооперації [5]. Формування регіональних кластерів як вертикально інтегрованих підприємств і організацій взаємозалежних галузей, що мають, як правило, спільну науково-дослідну основу й елементи державного управління, є перспективним інструментом забезпечення розвитку природно-економічного потенціалу регіонів із мультиплікаційним ефектом в Україні. Саме кластери можуть стати найбільш ефективними засобами регіональної політики, що стимулює ендогенний розвиток регіонів на основі використання місцевих умов і ресурсів, а також конкурентних переваг. Однак сьогодні питання створення регіональних клас-

терів ще недостатньо науково розроблені, відсутні теоретико-методологічне обґрунтування, відповідні нормативно-правова та методична бази, що загострює актуальність дослідження визначеного напряму.

Держава має не лише сприяти формуванню кластерів, але й стати учасником нової мережі підприємств, які раніше навіть не контактували між собою. Це створює нові варіанти партнерств, мобілізує ресурси малого та середнього бізнесу на зміцнення конкурентоздатності регіональної економіки та забезпечення як сталого природно-економічного потенціалу регіону, так і загальнонаціонального розвитку.

Регіональні кластери можливо класифікувати за просторовою ознакою на кілька типів, кожний із яких має специфічні риси; їх ідентифікація зумовлює особливості формування, функціонування і координації діяльності. *Макрокластери* (геоекономічні транскордонні) – сформовані шляхом розподілу інноваційно-ресурсного потенціалу певної галузі в декількох регіонах; *мезокластери* (локальні диверсифіковані) – утворені шляхом концентрації підприємств за територіальною ознакою (в межах регіону) з одночасним розвитком кількох напрямів діяльності; *мікрокластери* (муніципальні спеціалізовані) – створені шляхом об'єднання підприємств, спеціалізація яких здійснюється в межах територіальної громади, орієнтованих на кінцевого споживача з домінуванням малих і середніх підприємств сфери послуг.

У державному управлінні кластерні системи поділяються на:

– *національні інноваційні кластери*, які охоплюють стратегічні напрями розвитку держави для формування національних технологічних платформ;

– *регіональні виробничі кластери*, у фокусі яких розвиток промислових пріоритетів регіонів;

– *локальні кластери* концентруються на гармонізації районів, міст, окремих сіл та селищ [3, с. 16].

Лісові ресурси є вагомим складником національної економіки та відіграють важливу роль у природно-економічному розвитку регіонів і соціально-економічному житті суспільства, оскільки водночас є предметом та продуктом діяльності людини і джерелом матеріальних благ та послуг, виконують життєво необхідні економічні, соціальні та екологічні функції.

Передумови створення кластерів у лісовому господарстві такі: лісові ресурси є джерелом сировини для багатьох галузей економіки; усе більші тенденції глобалізації, об'єднання капіталів заради отримання спільної вигоди не лише в Україні, але й у світі; лісові ресурси виконують різноманітні економічні, екологічні та соціальні функції; необхідність сталого ведення лісового господарства; висока лісистість західного регіону України.

Державним органам влади потрібно підтримувати пілотні кластерні проекти, створити сприятливе середовище шляхом нормативно-правового регулювання, проводити та підтримувати реформи лісового господарства, підтримувати запровадження різних форм власності на ліси, розробляти програми розвитку, стимулювати придбання природоохоронної лісогосподарської техніки, запровадити ведення лісового господарства методами наближеного до природи лісівництва, створити сприятливий інвестиційний клімат, залучати приватний сектор до виконання лісогосподарських робіт тощо [4, с. 265].

Важливу роль у створенні лісового кластера повинні відігравати громадські організації шляхом здійснення громадського контролю за станом лісових ресурсів регіону, залучення їхніх представників до кластерних об'єднань, участі у розвитку «зеленого» туризму. Крім того, громади повинні бути залучені до планування ведення лісового господарства. Так, швейцарсько-український проект розвитку лісового господарства в Закарпатті FORZA пропонує підхід дворівневого планування, що полягає в розробленні Плану розвитку громади на основі використання природних ресурсів, який повинні враховувати лісівники під час формування Плану ведення лісового господарства [1].

На початку роботи проекту громадам не було притаманно брати участь у будь-яких процесах планування управління природними ресурсами на своїй території проживання. Ані громади, ані лісівники не враховували таку можливість, внаслідок чого недостатнє спілкування й обмін інформацією призводили до зростання незадоволення та конфліктів. Законодавство щодо прав громад було нечітким, і в будь-якому разі – невідомим більшості. Існувала нагальна потреба у підвищенні обізнаності населення та розвитку потенціалу співпраці між лісівниками і селянами. Проект намагався закріпити підхід залучення багатьох сторін як у процесі планування, так і під час виконання заходів на двох пілотних територіях.

Метою вказаного було створення можливостей для покращення рівня життя місцевого населення через використання лісових ресурсів (включаючи використання потенціалу для розвитку туризму) та розвиток взаєморозуміння і співпраці з лісівниками. Проект є комплексним і спрямований на досягнення чотирьох цілей:

– закріплення в законодавчих та інституційних рамках, а також у відповідних практичних та освітніх процесах практик соціально актуального «Сталого багатофункціонального ведення лісового господарства», включно з «Дворівневим плануванням» та «Наближеним до природи лісівництвом»;

– проведення обміну рекомендаціями із кластерного аналізу і відповідними знаннями з усіма релевантними цільовими аудиторіями та часткове застосування цих рекомендацій і знань представниками рівня прийняття рішень регіону;

– уповноваження місцевих громад на активну участь у плануванні використання лісових ресурсів та в розвитку можливостей на основі сталого використання лісових ресурсів;

– консолідація досягнень проекту та інституціоналізація методів і практик проекту на всіх рівнях [9, с. 15].

Це – перший випадок застосування дворівневого підходу планування для державного управління лісовими ресурсами на Закарпатті і в тісній співпраці із зацікавленими сторонами з управлінням лісового господарства, обласного уряду, органів місцевого самоврядування громади, населення та приватного сектора. Новим тут є те, що план ведення лісового господарства буде повністю відповідати меті та цілям планування, визначеним у плані розвитку. Проект FORZA є розвитком двох тісно пов'язаних планів і співпрацею між місцевими та обласними зацікавленими сторонами, який:

– приведе до стратегічного плану, що базується на громаді, та який відображає довгострокове багатогалузеве бачення розвитку її території (рівень 1);

– передбачає розробку плану ведення лісового господарства (рівень 2), що відповідає загальним цілям місцевого розвитку;

– зміцнює взаєморозуміння та співпрацю між зацікавленими сторонами і забезпечує широке місцеве прийняття та підтримку плану;

– сприяє запровадженню плану [1].

Концепція дворівневого планування є в українському контексті викликом, оскільки це потребувало розробки нових методологій та застосування нетрадиційних процедур планування. Зазначене включало тісну співпрацю з іншими секторами і залучення місцевого населення у процес планування та прийняття рішень.

Для створення кластера в лісовому господарстві підприємствам необхідно створювати галузеві об'єднання для отримання конкурентних переваг на ринку, розвивати виробництво із глибокого перероблення деревини, використання відходів, розвитку біоенергії, співпрацювати з науковими центрами для запровадження наукових здобутків у лісове господарство.

Висновки і пропозиції. Результати дослідження розв'язують важливе завдання щодо створення та функціонування регіональних кластерів для забезпечення конкурентоздатності регіональної економіки та розвитку природно-економічного потенціалу регіонів шляхом мобілізації ресурсів.

Досвід застосування кластерних моделей розвитку регіонів у різних країнах довів необхідність активної ролі у процесі кластерізації економіки державних та місцевих органів влади. Держава, в особі різних державних органів влади, здійснює всіляку підтримку кластерних угруповань, зокрема фінансову. Україна намагається досягнути економічного рівня Західної Європи й розвинених країн світу за використання стратегії європейського розвитку. Вона має незначний, але власний досвід кластеризації окремих регіонів. У майбутньому доцільно розглянути цей досвід, порівняти його з досвідом інших країн та спробувати визначити основні переваги й окреслити можливості та перспективи кластеризації вітчизняної економіки.

На особливу увагу заслуговує практика з використання ресурсів громади для допомоги і ресоціалізації непрацездатних верств населення, забезпечення їм можливостей повноцінного розвитку, досвід з організації місцевого економічного, освітнього, культурного тощо простору. Цілеспрямовані дослідження кластерів як об'єкта управління з боку регіональних або центральних органів влади показали необхідність концентрації зусиль на створенні сприятливих умов партнерства між підприємствами, насамперед на сприянні розвитку наявних галузей, випробуваних ринком.

Проведення політики кластеризації економіки необхідно здійснювати шляхом формування загальноекономічних умов руху виробничої системи до конкурентоздатного стану на засадах партнерства й співробітництва. Необхідно також чітко

усвідомлювати, що кластери є основою мережевої організації території, функціонування яких сприятиме підвищенню конкурентоспроможності регіонів і країни загалом, впровадженню інвестиційно-інноваційної моделі розвитку. З погляду теоретичного обґрунтування, питання побудови та функціонування територіальних кластерів в Україні, їх експлікації сьогодні є недостатньо науково дослідженими, відсутні загальнодержавна кластерна концепція та інституціоналізація кластерної ініціативи, не визначено функції та повноваження учасників кластера, повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо координації дій, не визначено інструментарій економіко-фінансового стимулювання кластерних структур.

Одним із засобів прискореного економічного розвитку як інноваційно-інвестиційного потенціалу держави загалом, так і окремих регіонів зокрема, є кластерний підхід, про ефективність якого свідчить як світова господарська практика, так і до певної міри вітчизняний досвід. Створення та супроводження діяльності інноваційно-інвестиційних кластерів на регіональному рівні має відбуватися за активної участі органів державної влади, які мають визначати інституційне середовище їх розвитку. Формування регіональних інвестиційно-інноваційних кластерів вимагає суттєвого посилення відповідного теоретико-методологічного забезпечення, адже держава повинна чітко розуміти, у якому напрямі рухатися та проводити комплексні реформи. Передусім ідеться про адміністративний та територіальний компоненти реформ, а саме врахування соціально-економічної специфіки кожного регіону.

Список використаної літератури:

1. Береза І. Підсумковий семінар Швейцарсько-Українського проекту розвитку лісового господарства в Закарпатті FORZA. URL: https://zakarpattya.net.ua/News/73983-Shveitsarsko-ukrainskyi-proekt-FORZA-predstavyv-rezultaty-semyrichnoi-roboty.
2. Бєлєнький П., Другов О. Регіональна політика збалансованого соціально-економічного розвитку. Регіональна економіка. 2005. № 1. С. 96–106.
3. Бизова М. Вдосконалення механізму державного управління лісового господарства (на матеріалах півдня України): автореф. дис. … канд. держ. упр.: 25.00.02. Одеса, 2010. С. 20.
4. Брилінський С., Лазор О. Актуалізація проблеми державного управління лісовим господарством України. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львів, 2007. С. 264–271.
5. Вишнякова І. Досвід становлення та розвитку кластерів в окремих країнах північної, східної і центральної Європи виробництва. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/vznu/eco/2011_1/184-193.pdf.
6. Гуменюк О. Кластери як організаційна структура інноваційно-інвестиційної моделі розвитку промисловості. Актуальні проблеми економіки. 2007. № 2 (68). С. 9–19.
7. Державне управління: плани і проекти економічного розвитку: монографія / за заг. ред. О. Кучеренка, І. Запатріної. Київ: ВІП, 2006.
8. Проблеми державного управління розвитком промислового потенціалу регіону / за ред. О. Поважного. Донецьк, 2009.
9. Соколенко С. Інвестиційний та інноваційний розвиток Карпатського регіону – кластер лісової та деревообробної промисловості. Діловий вісник. 2009. № 1–4. С. 14–17.

Горбик В. М. Кластеризация регионов в государственном управлении их природно-экономическим потенциалом

В статье предложен алгоритм группировки регионов по уровню природно-экономического развития, что на основе синтеза методов пространственного и динамического кластерного анализа позволяет исследовать устойчивость кластерных образований, оценить вероятность усиления неравномерности регионального развития. Рассмотрены предпосылки и значение создания кластеров для повышения эффективности использования и воспроизводства лесных ресурсов. Исследован механизм государственного управления и общественных организаций в создании лесного кластера. Определены перспективы развития кластерных форм сотрудничества как эффективного способа повышения конкурентоспособности лесопромышленного комплекса отдельного региона.

Ключевые слова: *государственное управление, естественно-экономический потенциал, кластеризация, регион, развитие, лесное хозяйство.*

Horbyk V. M. Clusterization of regions in the state management of their natural and economic potential

The article proposes an algorithm for grouping regions according to the level of natural and economic development, which, based on the synthesis of methods of spatial and dynamic cluster analysis, allows us to investigate the stability of cluster formations, to assess the probability of increasing the unevenness of regional development. The preconditions and importance of creating clusters for improving the efficiency of use and reproduction of forest resources are considered. The mechanism of public administration and public organizations in creating a forest cluster is considered. The prospects of development of cluster forms of cooperation, as an effective way to increase the competitiveness of the forestry complex of a separate region, are determined.

Key words: *state administration, natural and economic potential, clusterization, region, development, forestry.*

УДК 351:656

О. Г. Дейнека
доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри менеджменту й адміністрування
Українського державного університету залізничного транспорту

Ю. О. Крихтіна
кандидат економічних наук,
доцент кафедри менеджменту й адміністрування
Українського державного університету залізничного транспорту

Є. Ю. Курбатов
магістрант за освітньою програмою «Публічне управління та адміністрування»
кафедри менеджменту й адміністрування економічного факультету
Українського державного університету залізничного транспорту

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСПОРТУ

У статті обґрунтовано теоретико-концептуальні засади формування механізму державного регулювання залізничного транспорту як складової частини економіки України. Визначено низку факторів, що зумовлюють необхідність державного регулювання економіки, зокрема залізничного транспорту: загальнополітичні підходи до розвитку конкретної сфери; історичні традиції управління; домінування концепції економічної політики і практики; культурні цінності, стереотипи і підходи до ролі держави в досягненні суспільного розвитку; геополітичні фактори; рівень розвитку продуктивних сил та виробничих відносин; ефективність дії ринкових механізмів, державного управління і державного регулювання.

Ключові слова: *залізничний транспорт, державне регулювання, перевезення, ринкові відносини, державне управління.*

Постановка проблеми. Залізничний транспорт є однією із складових частин економіки України, значимість для держави якої можливо розглядати в декількох аспектах. Перший полягає в тому, що залізничний транспорт виконує таку важливу функцію, як перевезення пасажирів і вантажів. Завдяки йому щоденно, незважаючи на пори року, погодні умови і час доби, велика кількість пасажирів дістається до пункту призначення. Маються на увазі щоденні поїздки людей до місць роботи (перевезення у приміському сполученні), службові і приватні подорожі до далеких міст України (перевезення у міжміському сполученні). Розвиток інтеграційних процесів нашої держави із країнами близького і далекого зарубіжжя збільшує кількість людей, які використовують аналізований вид транспорту для здійснення міжнародних подорожей. Незважаючи на зростання конкуренції з боку інших видів транспорту, залізниця залишається одним із найбільших вантажоперевізників нашої країни. Ідеться про перевезення залізної руди, мінеральних добрив, продукції металургії, вугілля тощо. Пожвавлення економічної ситуації приводить до поступового збільшення обсягу перевезень, і саме від залізничного транспорту залежить, чи впорається транспортна система країни із цим зростанням. Від ефективної і безперебійної роботи залізниці залежить величина транспортного компонента в цінах товарів багатьох галузей промисловості й економіки, а також здатність населення вільно пересуватися як усередині країні, так і за її межами.

Другий аспект діяльності зазначеної галузі полягає в тому, що вона є однією із соціально значущих для життя країни. Це пояснюється, по-перше, великою кількістю працівників, які зайняті на підприємствах залізниці. Якщо галузь працює ефективно і прибутково, багато людей своєчасно отримують заробітну плату. Погіршення ситуації може призвести до соціального напруження, яке вийде за межі галузі і впли-

© Дейнека О. Г., Крихтіна Ю. О., Курбатов Є. Ю., 2018

не на життя країни загалом; по-друге, об'ємом відрахувань до різних державних фондів, які своєчасно здійснюють підприємства галузі: до Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування, Державного бюджету та інших. А це – своєчасні виплати працівникам бюджетної сфери, пенсій, стипендій студентам та інші соціальні виплати. Ще одна особливість соціального спрямування залізничного транспорту полягає в тому, що він у деяких районах нашої країни є єдиним місцем працевлаштування населення, головним джерелом формування місцевих бюджетів.

Процеси, які протікають в економіці нашої країни, зокрема зростання конкуренції, приватизація, інфляція, банкрутство підприємств, впливають на діяльність залізничного транспорту, призводять до того, що погіршується технічне оснащення залізничної галузі та безпека руху, збільшується плинність висококваліфікованих кадрів. Тому, зважаючи на значення роботи залізничного транспорту для нормального функціонування економіки країни та вплив стану і динаміки процесів в економіці на його розвиток, доцільно розглядати залізницю як невід'ємну складову частину економічного і суспільного життя країни. Такий підхід дозволяє виявити проблеми, які є спільними для економіки країни і залізничної галузі, а також виокремити ті проблеми, що притаманні тільки галузі залізничного транспорту. Визначення загальних і конкретних питань дасть змогу застосовувати наявний позитивний досвід і дієві та апробовані механізми їх розв'язання, а в розробці нових – уникнути дублювання та повторення типових помилок.

Особливої актуальності набуває проблема забезпечення конкурентоздатності насамперед пасажирських перевезень. Розв'язання цієї проблеми можливе завдяки впровадженню швидкісного і високошвидкісного руху.

Розвиток української економіки, а також досвід країн, які стикалися із проблемами подолання негативних наслідків трансформаційних процесів, доводить, що кожна держава повинна знайти власний баланс поєднання ринкових та державних механізмів. Тому доцільно дослідити теоретичне бачення окресленого питання з метою розробки ефективної системи державного регулювання функціонування залізничного транспорту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні питання державного регулювання транспорту висвітлені у чисельних публікаціях учених та практиків галузі. Ідеться про роботи науковців Українського державного університету залізничного транспорту (В.Л. Дикань [1], В.О. Овчиннікова [2], Л.О. Позднякова [3], Л.С. Коновалов [4]) та фахівців Національної академії державного управління при Президентові України (О.Б. Коротич, Д.А. Тимоха, В.В. Матвієнко). Разом із тим стрімкі зміни в організації державного управління ПАТ «Українська залізниця» потребують додаткового вивчення теоретичного підґрунтя проблеми, чому і присвячене дослідження.

Метою статті є обґрунтування теоретико-концептуальних засад формування механізму державного регулювання залізничного транспорту як складової частини економіки України в умовах очікуваних змін, що пов'язані з організацією швидкісного руху.

Виклад основного матеріалу. Сучасні підприємства є відкритими системами. Якщо метою діяльності підприємства є отримання прибутків, то воно повинно враховувати вплив не тільки внутрішніх факторів, таких як персонал, технології, структура організації, фінанси, а й зовнішніх – геополітична ситуація, соціально-економічний стан та інші процеси як у країні, так і за її межами. Якщо ж підприємство нехтуватиме впливом зовнішніх факторів, воно буде приречене на зниження ефективності діяльності.

Аналіз факторів внутрішнього та зовнішнього середовища, визначення ступеня їх впливу та взаємодії дозволить зрозуміти сутність процесів у економіці, які потребують регулювання з боку держави та її органів. Зазначене дасть можливість відповісти на такі питання: яким повинно бути державне регулювання та у якому напрямі його необхідно розвивати. Завдяки отриманим відповідям заходи державного регулювання набудуть попереджувального характеру, що дуже важливо в сучасних умовах.

До факторів, що зумовлюють необхідність державного регулювання економіки, зокрема залізничного транспорту, можливо віднести: загальнополітичні підходи до розвитку конкретної сфери; історичні традиції управління; панівну концепцію економічної політики і практики; культурні цінності, стереотипи і підходи до ролі держави в досягненні суспільного розвитку; геополітичні фактори, рівень розвитку продуктивних сил та виробничих відносин; ефективність дій ринкових механізмів, державного управління і державного регулювання.

Політична й економічна ситуація навколо України сформувалася таким чином, що її реформаторам не було відведено часу на розрахунки і відстеження різних варіантів розвитку, тому була прийнята загальна концепція перебудови соціалістичної економіки, яка значною мірою диктувалася Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та іншими міжнародними установами, які надавали фінансову допомогу Україні.

Рекомендації, що надавали згадані установи, не завжди вирішували поставлені завдання, тому що шляхи і методи розв'язання проблем не враховували особливостей української економіки: трансформаційні процеси, наявність методів адміністративно-командної системи управління економікою в діях органів державної влади, відсутність достатньої кількості фахівців, здатних працювати в ринкових умовах, неприйняття реформ більшістю населення та інші. Тому велика кількість програм перетворень галузей економіки, зокрема залізничного транспорту, не досягли поставленої мети. Зазначене призвело до того, що багато науковців і практиків усвідомили необхідність вироблення власних підходів і концепцій щодо перебудови національної економіки.

Економічні процеси, що відбуваються поза межами України, також впливають на вибір напрямів та форм державного регулювання. Різний рівень розвитку ринкової економіки у країнах ближнього і дальнього зарубіжжя вимагає від держави регулювання, яке би задовольняло інтереси як національного виробника, так і підприємств згаданих країн. У разі неврахування дії цього фактора можлива ситуація, коли українські підприємства втратять свою конкурентну привабливість і позиції на міжнародному ринку товарів та послуг.

Аналізуючи державне регулювання економіки та її галузей, варто враховувати стан соціальних відносин. Розшарування населення за рівнем достатку, яке розпочалося одночасно з розвитком ринкової економіки, привело до різного сприйняття населенням діяльності державних органів. У країні формується новий соціальний прошарок – вільні підприємці, які розглядають державне регулювання як втручання у їхню діяльність. Приватні підприємці та власники приватизованих компаній бачать у державному регулюванні обмеження своєї ініціативи, а працівники підприємств та соціально незахищені верстви населення – дієву міру зменшення впливу ринку. Держава не має змоги не враховувати ту чи іншу думку, тому що всі ці категорії населення є громадянами нашої країни і мають право на захист своїх інтересів.

На форми і методи державного регулювання транспорту значно впливає рівень розвитку продуктивних сил і виробничих відносин. Більшість устаткування, обладнання, технологій виробництва українських підприємств залишились із часів колишнього Радянського Союзу. Ресурс цих продуктивних сил нині вичерпується, що призводить до зниження якості і конкурентоспроможності транспортної галузі. Програми модернізації підприємств та їх переоснащення були значно уповільнені, а в деяких випадках повністю зірвані внаслідок затяжної економічної кризи на початку 1990-х рр. минулого сторіччя. Для регулювання цього процесу з метою зменшення його впливу державою було використано значну кількість людських і матеріальних ресурсів. Серед останніх можемо виділити розробку і реалізацію інвестиційних програм, розвиток і підтримку з боку держави технопарків та інші заходи організаційного й економічного характеру, які дозволили дещо призупинити кризу. Але про повне виправлення ситуації ще не йдеться. Тому необхідно продовжити практику нівелювання дії вказаного фактора шляхом внесення змін до законодавства, яке спрямоване на регулювання амортизаційної політики, підтримки фундаментальної науки й освіти.

Виробничі відносини тісно пов'язані з дією попереднього фактора. Це виражається в тому, що на підприємствах галузі із застарілим устаткуванням та технологіями погіршується загальна економічна ситуація, бракує коштів на виплату заробітної плати, підвищення кваліфікації і перепідготовку працівників. Такий стан речей у кадровій та соціальній політиці підприємств залізничного транспорту спричиняє зниження мотивації працівників, плинність кадрів. Але є й особливості, характерні тільки для дії аналізованого фактора: поява підприємств приватної власності в умовах відокремлення інфраструктури галузі, виникнення і потреба в нових професіях та посадах, приховане і явне безробіття, непорядність деяких роботодавців у вигляді численних порушень умов праці, процедури звільнення та прийняття на роботу, що зумовило потребу участі держави в регулюванні згаданих процесів. Останнє включає заходи боротьби з безробіттям, діяльність органів із контролю за дотриманням трудового законо-

давства, стимулювання появи нових професій, перекваліфікація кадрів та інше. Зазначене дозволило частково приборкати ситуацію, але заходи державного регулювання повинні мати постійний характер, тому що в разі зменшення регулювального впливу можливі такі негативні наслідки, як зростання соціального напруження на підприємствах, у регіонах, галузях.

Державне регулювання корегує (а інколи ліквідує) суперечність між рівнями розвитку продуктивних сил і виробничих відносин. Остання може мати негативні наслідки, тобто призвести до ситуації, коли рівень технічного оснащення підприємств галузі зростатиме, а фахівців, здатних працювати на ньому, не буде. І навпаки, у разі, коли рівень виробничих відносин підвищиться, а рівень розвитку продуктивних сил буде низьким, почнеться відтік висококваліфікованих кадрів за кордон. Тому можемо підсумувати, що службовцям, які працюють в органах державного управління, варто відслідковувати ситуацію з дотриманням паритету розвитку вказаних факторів для попередження вищезазначених негативних наслідків.

Політична ситуація в Україні та за її межами завжди тісно пов'язана з економікою. Велика кількість політичних партій різного ідеологічного спрямування має свої погляди на роль держави в регулюванні економіки. Зокрема, є радикальні думки – від усебічного контролю за всіма економічними процесами з боку держави до політики повного невтручання. Також існують помірковані позиції – поєднання ринкових механізмів і державного регулювання.

В умовах розвитку демократії, а саме на цей шлях розвитку стала наша країна, державна регуляторна політика повинна розроблятися з урахуванням усіх наявних позицій для знаходження консенсусу та збереження спокою у країні. Основною для функціонування національної економіки будь-якої держави, зокрема України, є дія ринкових механізмів. Ринкова економіка в нашій країні проходить етап становлення, тому пов'язані із цим процеси не завжди мають позитивний характер. Приватизація, конкуренція, монополізація тощо вимагають від держави дієвих заходів сприяння чи протидії. В аналізі ефективності дії ринкових механізмів необхідно визначити їхні переваги і недоліки, що дозволить виробляти та використовувати цілеспрямовані і результативні форми державного регулювання галузі залізничних перевезень.

Серед багатьох переваг дії ринкового механізму в сучасній науковій літературі найчастіше згадуються такі: створення постійних потужних стимулів до підвищення ефективності виробництва та надання послуг; ефективне використання обмежених ресурсів на мікрорівні і здатність раціонально розподіляти їх у масштабі народного господарства і транспортної галузі; виробництво економічно ефективних видів продукції та послуг із найменшими витратами; обмін продуктами діяльності між товаровиробниками, підвищення ними якості продукції, зниження витрат на виробництво, стимулювання покупців, заохочення до економії, збільшення доходів.

Серед вищезгаданих переваг ринкового механізму особливої уваги заслуговує створення ним постійних потужних стимулів до підвищення ефективності діяльності галузі залізничних перевезень. Це пов'язано з тим, що значну частку в економіці країни становлять підприємства державної форми власності, фінансування й утримання яких здійснюється за рахунок державного бюджету. Зазначене існує і в залізничній галузі. Недостатня мотивація до підвищення результативності діяльності є фактором, що впливає на конкурентоздатність підприємств галузі. Лише поступове введення ринкових механізмів дозволить підвищити мотивацію працівників, а з нею і загальні економічні показники галузі залізничних перевезень.

Незважаючи на те, що ринок має численні переваги, багато науковців зазначають, що цей механізм має і суттєві недоліки. Вони полягають у тому, що ринок: не може впоратися з певними негативними явищами, які виникають у господарському житті (економічними кризами, затовареннням, диспропорцією між товарами і грішми, інфляцією); не забезпечує автоматичний вихід із кризи, соціальні гарантії, нейтралізацію надмірної диференціації в розподілі ресурсів і доходів, раціональний (із суспільного погляду) розподіл ресурсів у тому разі, коли йдеться про виробництво; породжує перешкоди і границі для власного розвитку і самостійно не може подолати руйнівні кризи надвиробництва, неповну і недосконалу інформацію, яка підриває здатність суб'єктів ринкових відносин приймати рішення; не здатний протистояти монополістичним тенденціям, які обмежують вільну конкуренцію; не зацікавлює у виробництві неконкурентних і непривабливих для приватного власника суспільних благ (товарів і послуг); непридатний для запобігання забрудненню навколишнього середовища, для контролю за виробництвом екологічно чистих товарів.

На початкових етапах реформ у багатьох учених і практиків існувало надто спрощене уявлення про сучасну ринкову економіку як про систему, яка регулюється переважно (а в багатьох випадках винятково) ринковими механізмами і в якій роль держави зведено до мінімуму. Забезпечити ж нормальне функціонування складної економічної системи, до якої входить система ринкового саморегулювання, може лише держава, тому що для розв'язання питань перехідного процесу в неї значно більше можливостей, ніж у вільного ринку.

Однією з можливостей держави, що зможе протистояти негативним явищам, пов'язаними з дією ринкового механізму, є застосування заходів державного регулювання економіки.

Потенційні можливості державного регулювання економіки досить великі. Воно обмежує стихійне врівноважування попиту та пропозиції, розвитку відносин конкуренції, балансування товарів і грошей, ринкових цін, виробництва продукції і грошового обігу; блокує негативні процеси перехідної економіки; дозволяє подолати суперечність між розвитком змісту і форми ринкових відносин, ліквідуючи тим самим основу для соціального вибуху.

Разом із тим існують і суттєві недоліки державного регулювання економіки: прийняття не пов'язаних між собою та результатами господарювання рішень, а також програм виходу вітчизняної економіки із кризи, не реалізованих повністю; відсутність науково обґрунтованої, чіткої програми державного регулювання економіки; множинність і суперечливість законів і підзаконних актів, що регулюють підприємницьку діяльність, невизначеність функцій державних службовців і їхніх вимог до підприємців; суб'єктивізм, обстоювання групових, відомчих, адміністративно неформальних, економічних інтересів; перетворення на постійний адміністративний засіб безкарного захоплення й перерозподілу суспільних благ; домінування дозвільно-розпорядчої форми державного регулювання, що призводить до бюрократизації, нормативного свавілля, розпаду ідейно-політичних, економічних, морально-правових засад функціонування державних органів; використання державними органами своїх регуляторних повноважень для захисту власних вузьковідомчих інтересів; відсутність системності та передбачуваності.

Наявність значної кількості недоліків державного регулювання не зменшує ефекту від переваг застосування цього механізму. Відтак органи державного регулювання мають постійно здійснювати моніторинг наслідків регуляторної політики, впливу окремих заходів на діяльність підприємств різних форм власності та галузей народного господарства.

Висновки і пропозиції. Залізничний транспорт є складовою частиною економіки країни, тому він також підпадає під вплив державного регулювання. Однак ця галузь має певну специфіку, що зумовлює особливості використання форм і методів регуляторної діяльності.

Роль і значення досліджуваної галузі у функціонуванні та розвитку економіки будь-якої країни зумовлює увагу до неї з боку суспільства та урядів. Накопичений досвід регулювання роботи залізничного транспорту в Європі та інших частинах світу заслуговує ретельного вивчення.

Залізнична галузь України є однією із частин міжнародної транспортної системи, тому має шанс знайти своє місце на міжнародному ринку перевезень. Розв'язання цього питання дозволить вивести зовнішньоекономічну діяльність країни на більш високий рівень, тому що інтеграція України у світове господарство є важливим процесом, без якого неможливий подальший економічний розвиток, розширення ринків збуту національних товаровиробників.

Одним із факторів, який дозволить Україні зайняти свою нішу в світовій кон'юнктурі перевезень, є її геополітичне становище, яке складається з декількох компонентів: географічного положення країни, рівня політичної та економічної стабільності, транзитного потенціалу. Варто зазначити, що ступінь використання геополітичного положення України на сьогодні є дуже незначним. Цьому є низка пояснень: здобуття незалежності, зміна політичного устрою, геополітичного становища, принципів регулювання економіки та ще багато явищ, що мали системний характер.

Зазначене спричинило появу великої кількості проблем у галузі залізничного транспорту України. Для того, щоб їх розв'язати, необхідно використовувати розробки сучасних українських науковців. Але деякі явища мають особливості, з якими ще не доводилося стикатися вітчизняним ученим, зокрема з розмежуванням функцій державного управління між державою і залізничною галуззю, функціонуванням залізниці в умовах ринкової економіки та іншими. Тому для ефективного вирішення кожної з указаних проблем необхідно дослідити та проаналізувати відповідний зарубіжний досвід.

Список використаної літератури:
1. Дикань В.Л., Обруч А.В. Украина в глобальной микросистеме: особенности и последствия государственной экономической политики. Вісник економіки транспорту та промисловості. 2017. Вып. 59. С. 11–19.
2. Овчиннікова В.О. Особливості державного регулювання розвитку залізничного транспорту України. Економіка та суспільство. 2017. № 12. URL: http://economyandsociety.in.ua/journal/12_ukr/20.pdf (дата звернення: 15.10.2018).
3. Дейнека О.Г., Позднякова Л.О., Нестеренко А.С. Державне управління й адміністрування залізничного транспорту України. Державне будівництво. 2018. № 1, С. 1–9.
4. Дейнека О.Г., Позднякова Л.О., Коновалов Л.С. Трансформація концепцій державного управління. Теорія і практика державного управління. 2018. № 2 (61), С. 18–23.
5. Коротич О.Б. Реалізація державної соціальної політики України в умовах реформування публічної влади. Актуальні проблеми державного управління. 2016. № 2 (50). С. 17–22.
6. Матвієнко В.В. Механізм державного управління розвитком залізничної галузі в Україні: дис. … канд. наук із держ. упр.: 25.00.02. Маріуполь, 2017. 256 с.
7. Тимоха Д.А. Державне регулювання роботи залізничного транспорту: автореф. дис. ... канд. наук із держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2007. 20 с.

Дейнека А. Г., Крыхтина Ю. А., Курбатов Е. Ю. Теоретические основы государственного регулирования транспорта

В статье обоснованы теоретико-концептуальные основы формирования механизма государственного регулирования железнодорожного транспорта как составляющей экономики Украины. Определен ряд факторов, обусловливающих необходимость государственного регулирования экономики, в частности железнодорожного транспорта: общеполитические подходы к развитию конкретной сферы; исторические традиции управления; доминирование концепции экономической политики и практики; культурные ценности, стереотипы и подходы к роли государства в достижении общественного развития; геополитические факторы; уровень развития производительных сил и производственных отношений; эффективность действия рыночных механизмов, государственного управления и государственного регулирования.

Ключевые слова: *железнодорожный транспорт, государственное регулирование, перевозки, рыночные отношения, государственное управление.*

Deineka O. H., Krykhtina Yu. O., Kurbatov Ye. Yu. Theoretical bases of state regulation of transport

The article substantiates the theoretical and conceptual foundations of the formation of the mechanism of state regulation of railway transport as a component of the economy of Ukraine. The composition of the factors that determine the necessity of state regulation of the economy, in particular, and railway transport, is determined: general political approaches to the development of a particular sphere; historical management traditions; the prevailing concept of economic policy and practice; cultural values, stereotypes and approaches to the role of the state in achieving social development; geopolitical factors; level of development of productive forces and production relations; the effectiveness of market mechanisms, government and state regulation.

Key words: *railway transport, state regulation, transportation, market relations, state administration.*

UDC 351.86

O. M. Zhytnyk
Postgraduate student of Department of European integration,
Globalization and Management of National Security
of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

STRUCTURAL-FUNCTIONAL ANALYSIS OF CLUSTERIZATION OF THE REGIONAL SECURITY COMPLEXES: THE CASE OF FERGANA VALLEY

The article is devoted to the structural-functional analysis of the Buzan-Waever theory on the example of the Fergana valley, Uzbekistan that is considered as one of the clusters of regional security complexes. There are analyzed and the present the phenomenon of the territorial imperative of the Fergana Valley, in particular geographical and political components, complexity and structure of the economic risk, enclaves, challenges and influence of the Islamic extremism on the region, the overpopulation factor and water deficit. There are analyzed the current structural influence and geopolitical interests of the Russia and China in the region. It is proved that the Fergana Valley in Uzbekistan is the center of gravity of Central Asia and represents the main cluster of regional security. The intrusion of this cluster of Central Asia's regional security complex will lead to an unpredictable security situation throughout the region. There are proposed the authorized mechanisms of responding to threats in the region in the part concerning improvement of the security situation in the investigated region.

Key words: *theory of complexes of regional security clusters of regional security complexes, Fergana valley, Uzbekistan, Central Asia, Collective Security Treaty Organization, Russian Federation, China.*

Problem Statement. The Fergana Valley is shared among Uzbekistan, Kyrgyzstan and Tajikistan, and is a result of the cartography by former Soviet Leader J. Stalin. As the Russian leader, J. Stalin was aware that a unified the Fergana Valley region could pose a threat to Russia. As a result, he carved up the area between these states, drawing their new borders so as to foster regional tensions among the ethnic Uzbeks, Kyrgyz and Tajiks. The conjugation of global and regional levels of international politics has always been one of the stumbling blocks in the theory of international relations. Therefore, this issue requires the most thorough research at the regional level through the prism of the theory of regional security complexes. This circumstance determines the connection of the general problem with the most important scientific and practical tasks of modern trends of improvement and development of mechanisms of public administration in crisis situations.

Analysis of Recent Research and Publications. Today, the most effective and developed methodology for analyzing the regional dimension of international politics is the theory of regional security complexes. Its authors are B. Buzan and D. Waever, the founders of the Copenhagen School of International Relations. In the most complete and comprehensive form, they presented the theory of regional security complexes in their book "Regions and Powers: The Structure of International Security" [1]. Although the theory is primarily concerned with security issues, it can also be viewed as a tool for analyzing of the international politics as a whole. This is due to the fact that the security problems form the core of the international politics.

Furthermore, the articles of the national authors are the most devoted to this topic, namely, L.L. Kyanitsya, S.O. Makovsky, O.S. Parkhomchuk, D. Grinev, O.V. Seraja, V.A. Sokolov, I.V. Tikhonenko and Y.P. Shveshnikov.

The Purpose of the Article. The purpose of this article is to research the phenomenon of the system of cluster of the theory of regional security complexes of Central Asia on the example of the Fergana valley, Uzbekistan, and to analyze the relationship between the mentioned system and global processes.

Presenting Main Material. The Fergana Valley is located in the heart of Central Asia and the geographical center of the Eurasian continent (Fig. 1). The valley touches the interests of major interna-

© Zhytnyk O. M., 2018

tional and foreign competitors as well as regional powers. The area of the Fergana Valley embraces many so called “painful points” which are considered as a starting point for tension for different ethnicities living in the region. The impact of “painful points” opens up a variety of possibilities to influence and steer emotions among the citizens in the neighboring countries. In fact, the Fergana Valley has the potential to create tension and is the most explosive area on the region. The “bomb with the delayed clockwork” has the potential to accumulate demographic and socio-economic problems, smoldering ethno-territorial, water-energy conflicts, threats of terrorism, drug trafficking and political instability. The valley splits and separates the West and the Orthodox from the Muslim world and it can be called as a brewing and melting pot where the “clash of civilizations” [2] might occur in the near future.

Until 1920, when the people in the region of the Fergana Valley were asked who they belong to by nationality, they might have answered: “I am a Muslim”. But J. Stalin used his pencil to draw a map which divided not only the region into different countries but in different nationalities and ethnicities as well. In politics there are no coincidences, and the Central Asian countries began to develop different conditions, “to play” and to live under different rules or even without rules. This political game has resulted in the mineral-rich Uzbekistan (gold, uranium, gas, minerals etc. [3]) developing into a situation where half of the population lives below the poverty line, and this alone is a source for social unrest. Today Uzbekistan is ruled by seven clans [4] with a high amount of corruption, and the countries’ economy almost depends on remittances from Russia.

The Complexities of the Fergana Valley:

1. Poor Governance and Corruption. Corruption, poor governance and the absence of transparency and rule of law are deep-seated problems in Central Asia and the major problem for economic growth in the region [5]. Billions of dollars have been siphoned off by political elites who are adept at sharing the economic spoils among their families

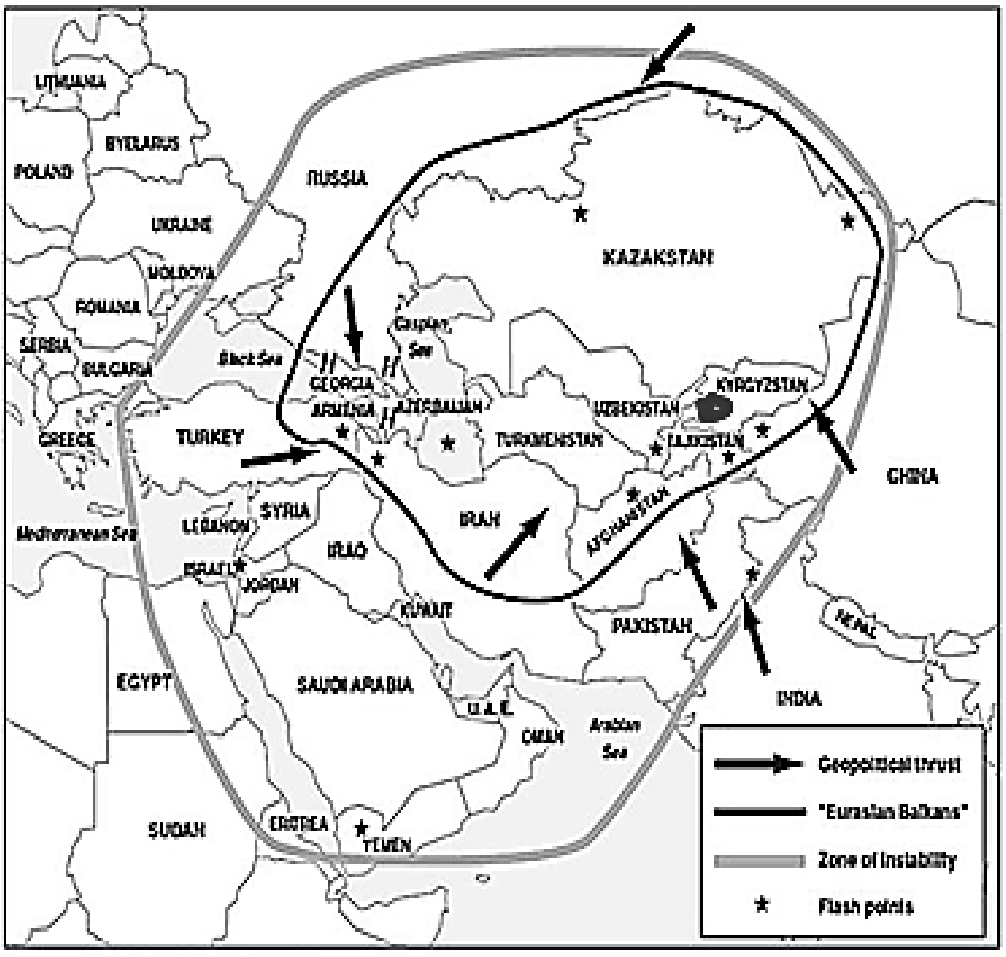


Fig. 1. Zbigniew Brzezinski’s View of “The Eurasian Balkans”

Source: “The Grand Chessboard: Amerikan Primacy and Its Geostrategic Imperetives”, Zbigniew Brzezinski, 1997

and various economic, political, and clan interests – often at the expense of a more efficient economic use [6]. Combined with the lack of an independent judiciary, corruption can be a tool of governance, allowing Central Asia autocrats to enforce the political loyalty of some insiders and to punish rivals [7; 8]. Such a political behavior and poor governance, corruption, and only a few economic opportunities for large sections of the population are the toxic mix that will increase state and regime fragility [9] and might lead to a structural economic risk and finally to a collapse of a political regime.

2. Economic structure risk. While the government may continue to protect the interests of foreign investment partners, the underlying economic structure in Uzbekistan is not likely to change in the foreseeable future [10]. Low levels of integration into the world economy limit Central Asia foreign liabilities. However, most Central Asia countries are highly dependent on commodity exports, especially gas. The economy is not competitive and state intervention is high [11; 12].

3. Enclaves. As a result of administrative separation during the Soviet period, the building of enclaves complicated significantly the situation in the Fergana Valley (the Fergana Valley has eight enclaves). As a result, often unrest and conflicts break out in the enclaves. The States react by establishing new rules and laws which are often misunderstood as suppression. Although conflicts happen at the domestic level they are often understood as an ethnic coloring, and that steers emotion and makes the blood boil [13]. Most of the time it ends up in local riots, and nationalism and hatred is on the rise.

4. Islamic Extremism. In all Central Asian States there is a growing concern/fear of a creeping threat of Islamic extremism. Local powers often exaggerate the risk of the infiltration of violent extremism, and they bully legitimate political protest as extremism in order to justify repression against those ethnic minorities [14]. The extremist threat to the region has been managed by most of the Central Asia countries, and it is contained largely south of the Central Asia border [15]. Nonetheless, the threat is there, and these groups could potentially exploit a crisis in the region caused by economic problems, leadership succession, or some other development to raise their profile.

Quite often, talk of terrorism in Central Asia is hyperbolic: governments often paint opposition, criminals, and terrorists with the same set of labels as “extremists” and treat them accordingly. Like the boy crying wolf, this makes it difficult to discern when the wolves are actually approaching the herd. One of the projects may help add some depth to the way regional governments think about counterterrorism. There is a tendency among some Central Asian governments to misrepresent political opposition as being extremist to justify their own authoritarian policies and seek outside assistance (usually financial).

5. The factor of the overpopulation. Unique for the region is the Fergana Valley’s natural and geographical position. The valley’s is known as an area which is the agriculture and cattle farming source for the whole of Central Asia, which in turn affects the demographic situation. The population increase in the valley make up to 2% per year [16] – more than 300 000 people each year [17] [Fig. 2]. The Fergana Valley has the highest density of population in Central Asia [18]. In the near future it may become one of the most densely populated regions of the planet. The overpopulation is directly related to unemployment, and as a side effect, labor migra-

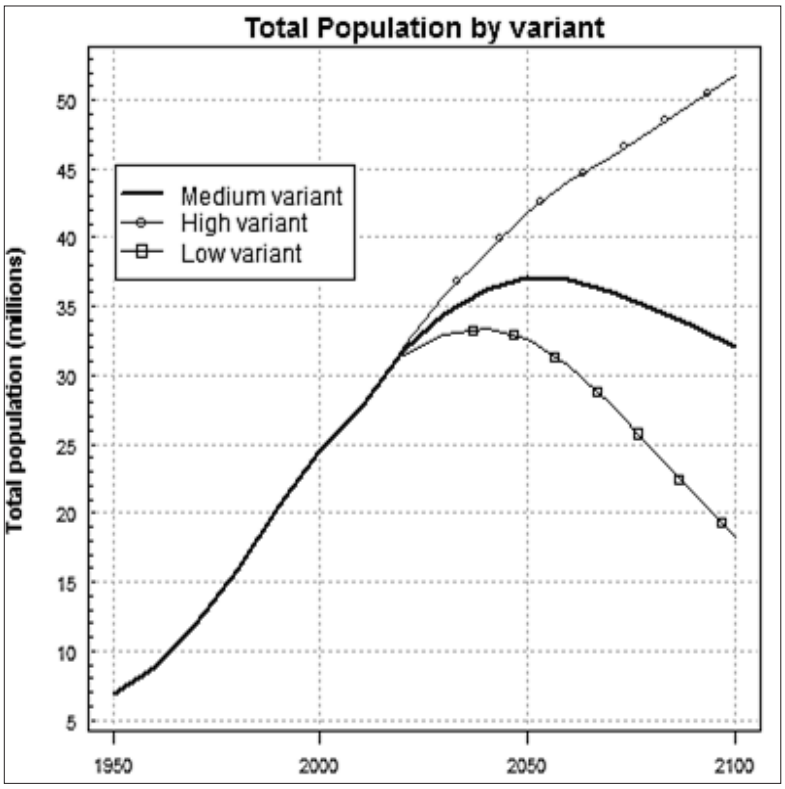


Fig. 2. UZB’s total population by variant

Source: UN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015)

tion is very common in the valley. The growth rate of labor migration is directly linked to an increase in unemployment. Migration creates new social problems which are previously not peculiar to the region, such as a doubling of the number of divorces, the increase in single-parent families with toddlers, and as consequence a gender misbalance in the migration stream. With the increase of the population [19], a lack of water [20] comes with it. The economic crisis in Russia makes the situation in the Fergana Valley even worse. More and more workers are coming home from Russia, and that increases the socio-demographic risk. This means a lack of remittances which are needed for most of the families to keep the families together.

6. Water [21] deficiency as "a reason for regional confrontation/tension or even war" (Uzbekistan's President Islam Karimov warned in 2012).

Due to the almost complete absence of water-saving technologies, the problem of water shortage and water irrigation leads regularly to inter-farm and inter-ethnic disputes and conflicts in the valley. Up to 60% of the Fergana Valley does not have access to quality drinking water, and the population is forced to use water from the irrigation canals. The water from the canals is polluted with raw sewage, and this leads to a sharp deterioration of the sanitary situation and a growth of sicknesses [22]. The water pollution is not only a social problem but a political issue as well [23; 24]. The use of water resources in Central Asia might even be dangerous for the stability of the country, and it is going to raise tension between countries. The deficiency of water can be a real source of threat to regional security [25] and has the potential to imbalance even "stable" bilateral relations between Central Asia's countries [26] in the Fergana Valley.

Central Asia is not blessed by geography. Riddled with harsh deserts, treeless steppes and large mountains, there is little land that can sustain and feed a sizable population or any meaningful economic development. The one exception to this rule is the Fergana Valley, which features fertile agricultural land and a relatively developed industrial sector. This region is inhabited by nearly 30 million [27] people – roughly half of all of Central Asia's population [28] is concentrated in a small fraction of land. The Fergana Valley has long been the industrial and agricultural heartland of Central Asia. Because of its fertility, the valley has also been one of the most unstable areas in the region since the collapse of the Soviet Union. The Fergana Valley region, shared by the Kyrgyzstan, Uzbekistan and Tajikistan, with all packages of difficulties' is the geopolitical center of gravity of Central Asia [29] and it has the potential for an armed conflict.

Russia's change of "modus operandi".

The most important factor that determines Russia's foreign policy today is the "territorial imperative". The Russian leadership's desire is to maintain control over the post-Soviet space as its "sphere of influence". Realizing that Central Asia for Russia is the "Achilles' heel", Moscow can keep its influence in Central Asia only through economic cooperation and "power". Therefore, Russia may try to weaken the positions of Central Asian States regarding their integration in organizations like the EU or in closer cooperation with the U.S., China, or Iran.

In the short and medium term, Russia definitely tries to hold the Central Asian States in its sphere of influence. This strategy has an additional benefit for Russia, as it allows them not only to limit China's expansion in the region, but also for using the region to put pressure on Beijing itself. First of all, the Russian influence in Central Asia will enable Moscow to influence the energy communication between China and Central Asian States. It can be expected that Russia will significantly increase and safeguard its interest in the energy sector. However, even more important than keeping the former Soviet Union space under Moscow's influence is the pressure on China which comes with an increased role of Russia in the area. The influence of Russia in Central Asian States may provoke China to a more active presence in Central Asia, including the military-political sphere. In the absence of an adequate coordination mechanism between Beijing and Washington that could lead into a sharp deterioration in the U.S. – China relations. Such a strategy might lead to an increase of tension in South-East Asia and may force China to seek a compromise or at least to cooperate with Russia in Central Asia.

Russia's role in Central Asian States.

Uzbekistan's officials are almost ready for a new presidential election, and Russia understands this situation better than any other country. Therefore, over the past several months Putin has paid a lot of attention to Uzbekistan and the region [30] of Central Asia. The fear of losing control over the Central Asia region pushes him to take action that very likely will have the "butterfly effect". Because of Western sanctions, Russia is unable to counter the growing China influence in Central Asia with its own economic initiatives. Therefore, Russia might use the same strategy

in Central Asia that Moscow uses on its western flank of the former Soviet Union: to influence Central Asian States politically and militarily in order to prevent other foreign influence in its backyard.

Russia has a very efficient link to Uzbekistan's military elite. However, Russia does not have much influence in the country, where most of the population is ethnic Uzbeks and Muslims; only 5% of the population is ethnic Russia. Uzbekistan has suspended its membership in the Collective Security Treaty Organization. Even before the suspension, the country was not a part of the organization's rapid response force and did not participate in training and exercises, and did not share the Collective Security Treaty Organization's views on the relationship with Afghanistan. Uzbekistan believes that any agreements with Afghanistan should be of bilateral nature, rather than on the Collective Security Treaty Organization level.

However, almost 20% of Uzbekistan's export (including 75% of gas) [31] goes to Russia. Uzbekistan depends heavily on Russia import – from oil products and electricity to processed food items. The money transfers from migrant [Fig. 3] workers (remittances) from Russia to Uzbekistan constitutes a significant part of the Uzbekistan's GDP: in 2015, money transfers from Russia were almost $3 billion [32]. Because of Uzbekistan's stance on the Collective Security Treaty Organization and water related issues in Central Asia especially in the Fergana Valley, it may facilitate the country's isolation. Therefore, it is no surprise that Uzbekistan has its own plans regarding the future of the Fergana Valley, including strengthening the control over the Southern Kyrgyzstan and the Northern Tajik border. Uzbekistan's population size and surplus amount of natural resources grant a kind of self-sufficiency and allows a kind of independence from Russia and other countries. However, Uzbekistan is not strong enough to challenge Russia on its own. So, Russia has the capacity and probably the will to control and influence Uzbekistan indirectly, through military presence in neighboring countries.

China's interest & influence: economic, investment and trade as "smart offensive".

China's economic footprint in Central Asia has increased dramatically. China's ambition to expand its economic influence might even have political implications. Trade has been the principal driver of this new relationship. Trade between China and Uzbekistan was estimated between $350 million and $750 million a year in the early post-Soviet period of the 1990s [33]. In 2013, it passed the $50 billion mark and surpassing the region's trade with Russia [34]. Energy exports have been the primary factor in the expanding economic relationship between Uzbekistan and China. Since the mid-1990s, China has invested billions of dollars in energy-related infrastructure projects and acquisitions in the region's energy sector. In general, Central Asia supplied 20 percent of China's gas consumption by the end of 2015, and this share is expected to grow as China continues to expand its pipeline network in the region [35]. Altogether China is investing a huge amount of money in two main areas: the oil and electricity industries.

China's emergence as the dominant actor in the region's energy sector has profound geopolitical and geo-economics consequences. China's

Fig. 3. Labor Migration from Central Asia to Russia in the Context of the Economic Crisis (2016)

Source: Valdai Paper 55

emergence as the leading economic and geopolitical force in Central Asia is unmistakable. It remains to be seen how China will exercise its influence against Russia in the mid and long term. Unlike Russia, China's leadership has not yet declared any geopolitical ambitions in the region and has certainly not claimed Central Asian States as a China's sphere of privileged interest [36].

Beijing is also maintaining a low profile on security issues. Again, in contrast to Russia, China has not sought to project its military power or to maintain military bases in Central Asia. It can be expected that China is protecting its economic stakes in the region, and it may develop capabilities to play a security role if a spillover of violent extremists is eminent along the Central Asian States-Sino borderline. This role may include the potential for military intervention in Central Asia, if instability in the region makes it necessary to protect China investments there. China prefers to rely on the political and the economic domain rather than on military means to protect its equities, and has ruled out any military intervention in Central Asia under any circumstances [37]. It is, however, an open question how long China will rely on Russia to be the lead security provider in Central Asia [38]. Even in the military sphere, the outlook for Russia to maintain its leadership in Central Asia is not encouraging. The key rationale for Russia military presence in the region is to guard against the threat of instability spreading from Afghanistan and to secure a buffer along Russia's southern periphery [39].

China has done a lot of investment in Central Asia. In the case of Uzbekistan, China's long-term interest is focused on economic issues and to a lesser extent on the political and almost none on the military domain. It is important for China to improve its position in Uzbekistan from a geopolitical point of view. For China, Uzbekistan is a key state in Central Asia. Therefore, China's economic activities are mainly subordinated to this goal. In the context of the global financial and economic crisis, it can be expected that China is focusing on buying assets in the energy sector. However, Uzbekistan has so far refrained from a large-scale sale of its commodity assets to foreign companies. At the moment, China tries to expand its economic role without having a military or political footstep in the region. It may end in the mid or even long term when Uzbekistan's economy will work basically only for the Sino site.

Conclusions and Suggestions. Uzbekistan's and most of the Central Asian States governments don't have any strategic vision to develop the countries. Beyond the risk of internal collapses, there is also the potential over the next several years for intraregional tensions to spark armed conflicts. It might start in the Fergana Valley because of ethnic, economic and social tension. The factor of overpopulation or a dispute over access to water might be the starting point. Any unrest in the Fergana Valley would affect Kyrgyzstan, Tajikistan, and Uzbekistan and could be used by extremist to expand their foothold in the region.

All Central Asian countries understand that there is presently a threat to the security. The conflict potential in the Fergana Valley will continue to grow. It should be clearly understood that even the slightest "casus belly" is able to provoke an open inter-ethnic conflict, the consequences of which could be catastrophic for the entire region. Any serious conflict in the Fergana Valley will lead to an increase in refugees and in the flow of drugs, the active penetration of extremist groups of radical Islamists to Russia's territory, and possible terrorist attacks.

Under the umbrella of the Collective Security Treaty Organization Russia will try to use this organization to keep its influence in the region for its own national interests. However, the Central Asian countries are not happy to be a part of structures or Russian led unions. They prefer a multi vector approach which is open to other organizations and countries.

If tension arises in Central Asian States, Fergana Valley will be the detonator for causing the "volcanic activity in the region". "A social explosion" in the Fergana Valley may destabilize the entire region of Central Asia.

The current situation in the Fergana Valley area has the potential for an armed conflict in the Central Asian countries. This is based on two key issues in the Fergana Valley: the overpopulation combined with its sectarian tension and disputes over water sharing.

The future cluster of the Fergana Valley depends on several factors: the uncertainty of the political succession in almost all Central Asian States; the clan system as a style of public administration, corruption and poor governance; the improvement of the economic situation; the continued border disputes; lack of water; and the threat of Islamic extremism. All of these factors have to be solved at the same time to stabilize and to improve political situation in the region.

Proposals to solve problem issues could be:

– to keep on promoting democracy in Central Asian States and focus on the reform agenda to

improve social and economic conditions and to create more hospitable condition for the society in Central Asian States;

– to avoid militarizing policy by overreacting to the threat of Islamic extremism which regional governments perennially hype to support its authoritarian policies and garner security assistance from outside partners [40].

– to strengthen the cooperation in a "C5+1" [41] format which should lead into practical plans to support Central Asian States and at the same time avoid "empty" diplomatic visits without practical results.

Increase the number of activities and the role of NGOs in the region with concentration on the "struggle for the minds and hearts" of the younger generation.

References:

1. Buzan B., Waever O. Regions and Powers: The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
2. Huntington S. The Clash of Civilization and the remaking of world order. New York, 1996.
3. Foreign Affairs the Clash of Civilizations? URL: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1993-06-01/clash-civilizations.
4. Uzbekistan: Where Clans Clash. URL: https://www.stratfor.com/analysis/uzbekistan-where-clans-clash.
5. World Bank Group Worldwide Governance Indicators, Worldwide Governance Indicators Project. URL: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports.
6. Oil, Cash and Corruption. URL: http://www.nytimes.com/2006/11/05/business/yourmoney/05giffen.html?pagewanted=all&_r=1& and Radio Free Europe/Radio.
7. Death of a Fugitive: Abduhalim Nazarzoda, Tajik General Blamed for Recent Violence. URL: http://www.rferl.org/content/tajikistan-general-nazarzoda-deadly-attacks/27233955.html.
8. Diplomat Kyrgyzstan's Anti-Corruption Failure. URL: http://thediplomat.com/2015/10/kyrgyzstans-anti-corruption-failure/.
9. Political Instability in Fragile Democracies: Political Cycles Kyrgyz Style (policy brief). URL: http://freepolicybriefs.org/2012/09/24/843/.
10. Janes HIS. URL: https://janes-ihs-com.ezproxy.members.marshallcenter.org/Janes/Display/1303132.
11. Economic Intelligence Unit Country Risk Report. URL: http://country.eiu.com.ezproxy.members.marshallcenter.org/article.aspx?articleid=714343055&Country=Uzbekistan&topic=Risk&subtopic=Credit%20risk&subsubtopic=Overview&q=ezproxy.
12. The Economist Intelligence Unit Highlights. URL: http://country.eiu.com.ezproxy.members.marshallcenter.org/article.aspx?articleid=1694325353&Country=Uzbekistan&topic=Summary&subtopic=Highlights.
13. Эксперты: Анклавы в Ферганской долине – часть неразрешенных проблем. URL: http://dw.com/p/O2lp.
14. Islamic Extremism in Central Asia: Witch Hunt or Genuine Threat? URL: http://www.forbes.com/sites/paulcoyer/2015/02/28/islamic-extremism-in-central-asia-witch-hunt-or-genuine-threat/print/.
15. Islamist militants pose challenge for next Uzbek leader. URL: http://uk.reuters.com/article/uk-uzbekistan-president-islamists-analys-idUKKCN11E23V.
16. The State Committee of UZB on Statistics. Demographic Information. URL: http://stat.uz/en/statinfo/demograficheskie-dannye.
17. The State Committee of UZB on Statistics. Demographic situation of UZB. URL: http://www.stat.uz/ru/press-sluzhba/novosti-gks/1393-demograficheskaya-situatsiya-v-respublike-uzbekistan.
18. Department of Economic and Social Affairs Population Division 2015? World Population Prospects: The 2015 Revision. URL: https://esa.un.org/unpd/wpp/Graphs/DemographicProfiles/.
19. The World Factbook of the CIA. Population of UZB. URL: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uz.html.
20. Uzbek leader sounds warning over Central Asia water disputes. URL: http://www.reuters.com/article/centralasia-water-idUSL6E8K793I20120907.
21. Will Central Asia fight over water. URL: http://www.bbc.com/news/magazine-37755985.
22. Центральная Азия: реки раздора. URL: http://www.bbc.com/news/magazine-37755985.
23. Uzbek leader sounds warning over Central Asia water disputes. URL: http://www.reuters.com/article/centralasia-water-idUSL6E8K793I20120907.
24. Water and Peace. URL: http://eng.globalaffairs.ru/number/Water-and-Peace-18248.
25. Water Wars in Central Asia. URL: https://www.foreignaffairs.com/gallerys/2016-08-24/water-wars-central-asia.
26. Uzbek leader sounds warning over Central Asia water disputes. URL: http://www.reuters.com/article/centralasia-water-idUSL6E8K793I20120907.
27. World Population Review. URL: http://worldpopulationreview.com/countries/uzbekistan-population/.
28. Worldometers. URL: http://www.worldometers.info/world-population/central-asia-population/.
29. The U.S. Army War College Fergana as FATA? Central Asia after 2014 – Outcomes and Strategic Options. A Post-2014 Strategy for Central Asia. URL: http://fmso.leavenworth.army.mil/Collaboration/FAO/Fergana-as-FATA.pdf.

30. Situation Report Uzbekistan: Putin Visits, Pays Respects to Late President. URL: https://www.stratfor.com/situation-report/uzbekistan-putin-visits-pays-respects-late-president.
31. Country report of Uzbekistan. URL http://country.eiu.com.ezproxy.members.marshallcenter.org/Uzbekistan/ArticleList/Analysis/Economy.
32. Трудовая миграция из Центральной Азии в Россию в контексте экономического кризиса. URL: http://ru.valdaiclub.com/files/12938/.
33. Aspects of the Chinese–Central Asia Rapprochement, Silk Road Paper (Washington and Stockholm: Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, September 2007). URL: http://www.silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/0709China-Central_Asia.pdf.
34. Cooley A. China's Changing Role in Central Asia and Implications for US Policy: From Trading Partner to Collective Goods Provider (prepared remarks for Looking West: China and Central Asia, U.S.-China Economic and Security Review Commission, March 18, 2015). URL: http://www.uscc.gov/sites/default/files/Cooley%20Testimony_3.18.15.pdf.
35. Cooley A. China's Changing Role in Central Asia and Implications for US Policy: From Trading Partner to Collective Goods Provider (prepared remarks for Looking West: China and Central Asia, U.S.-China Economic and Security Review Commission, March 18, 2015). URL: http://www.uscc.gov/sites/default/files/Cooley%20Testimony_3.18.15.pdf.
36. Russia Announces Spheres of Interest. URL: http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e9469744-7784-11dd-be24-0000779fd18c.html#axzz3nzLVSbq8.
37. China's Central Asia Problem, Asia Report № 244 (Brussels: International Crisis Group). URL: http://www.crisisgroup.org/~/media/files/asia/north-east-asia/244-chinas-central-asia-problem.pdf.
38. Grieger G. China's Leading Role in the Shanghai Cooperation Organization (European Parliamentary Research Service, June, 2015). URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/564367/EPRS_BRI(2015)564367_EN.pdf.
39. Why Russia Will Send More Troops to Central Asia. URL: https://www.stratfor.com/analysis/why-russia-will-send-more-troops-central-asia#.
40. How Much Should the United States Still Care About Central Asia? URL: http://www.eurasianet.org/node/76981.
41. U.S.-Central Asia (C5+1) Joint Projects. URL: http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/08/260805.htm.

Житник О. М. Структурно-функціональний аналіз кластеризації регіональних систем безпеки на прикладі Ферганської долини

Статтю присвячено структурно-функціональному аналізу теорії Бузана-Вевера на прикладі Ферганської долини (Узбекистан), яку розглянуто як один із кластерів регіональних комплексів безпеки. Досліджено феномен територіального імперативу Ферганської долини, зокрема географічні та політичні складники, структуру економічного ризику, анклави, проаналізовано сучасні виклики та вплив ісламського екстремізму на регіон, фактор перенаселення і дефіцит води. Визначено сучасний структурний вплив та власні геополітичні інтереси Російської Федерації і Китаю у регіоні. Доведено, що саме Ферганська долина Узбекистану є центром тяжіння Центральної Азії та основним кластером регіональної безпеки. Порушення зазначеного кластеру регіонального комплексу безпеки Центральної Азії призведе до непередбачуваної безпекової ситуації у всьому регіоні. Розроблено авторські механізми реагування на загрози в регіоні у частині, що стосується покращення безпекового становища регіону, що досліджувався.

Ключові слова: *теорія комплексів регіональної безпеки, кластери комплексів регіональної безпеки, Ферганська долина, Узбекистан, Центральна Азія, Організація договору про колективну безпеку, Російська Федерація, Китай.*

Житник О. М. Структурно-функциональный анализ кластеризации региональных систем безопасности на примере Ферганской долины

Статья посвящена структурно-функциональному анализу теории Бузана-Вевера на примере Ферганской долины (Узбекистан), которая рассмотрена как один из кластеров региональных комплексов безопасности. Исследованы феномены территориального императива Ферганской долины, в частности географические и политические составляющие, сложности и структура экономических рисков, анклавы, проанализированы современные вызовы и влияние исламского экстремизма на регион, фактор перенаселения и дефицит воды. Определено современное структурное влияние и собственные геополитические интересы Российской Федерации и Китая в регионе. Доказано, что именно Ферганская доли-

на Узбекистана представляет собой центр тяжести Центральной Азии и основной кластер региональной безопасности. Именно нарушение указанного кластера регионального комплекса безопасности Центральной Азии приведет к непредсказуемой ситуации безопасности во всем регионе. Разработаны авторские механизмы реагирования на угрозы в регионе в части, касающейся улучшения вопросов безопасности исследуемого региона.

Ключевые слова: *теория комплексов региональной безопасности, кластеры комплексов региональной безопасности, Ферганская долина, Узбекистан, Центральная Азия, Организация договора о коллективной безопасности, Российская Федерация, Китай.*

УДК 328.184 351 316.77

С. О. Клімович
здобувач кафедри інформаційної політики та електронного урядування
Національної академії державного управління при Президентові України

РОЛЬ МІНІСТЕРСТВ УРЯДУ УКРАЇНИ У МІЖСЕКТОРАЛЬНІЙ ВЗАЄМОДІЇ

Ця стаття досліджує стан міжсекторальної взаємодії в окремих центральних органах виконавчої влади. Зокрема, розглядаються особливості структури, функції, практика взаємовпливів міністерств, громадськості та бізнесу в Україні після 2013 року.

Ключові слова: *державне управління, зв'язки з громадськістю, урядові зв'язки, Уряд, бізнес, громадянське суспільство, Україна.*

Постановка проблеми. Метою цієї статті є дослідження структури, функцій, практики взаємовпливів міністерств, громадськості та бізнесу в Україні після 2013 року.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у вивчення проблем міжсекторальної взаємодії зробили зарубіжні вчені-теоретики PR А. Лі, К. Бійор, Б. Кларк, Д.В. Хілл, Е. Бернайз; корпоративно-соціальної відповідальності – Р.Е. Фрімен; урядових зв'язків – Е.Е. Шатшнайдер, Г.Д. Лассуел. В Україні починаючи з 2000 року лише PR було присвячено як мінімум десяток дисертацій з державного управління (О. Мінаєва, В. Кушнір, Л. Руіс Мендісабаль, А. Серант, Ю. Работа, О. Поколодна), політології (О. Шевченко, Є. Тихомирова, О. Руденко), журналістики (О. Мех), філософії (А. Фелінська), соціології (А. Погребняк), соціальних комунікацій (М. Зубарєва, О. Гусак, А. Бахметьєва) та права (І. Казанчук, В. Комаров, В. Маренич). Але ще не було комплексного дослідження проблеми.

Мета статті. В умовах агресії з боку Російської Федерації, перманентної антитерористичної операції на Сході держави та процесу глобального реформування української держави і суспільства, які почалися в середині 2014 року, структура, функції, практика взаємовпливів міністерств, громадськості та бізнесу в Україні різко змінилася і продовжує глобально змінюватися. Якихось наукових досліджень, які б фіксували та аналізували подібні трансформації після 2013 року, ще не оприлюднювалося. Отже, метою цієї роботи є висвітлення ролі міністерств у взаємодії влади з бізнесом і громадськістю в Україні.

Виклад основного матеріалу. Для того щоб зрозуміти порівняльний рівень впливу держави на ту чи іншу галузь, досить, по-перше, розглянути організаційну структуру конкретного центрального органу виконавчої влади, по-друге, згадати історію розвитку того або іншого сегмента народного господарства. Стаття торкається лише прямої взаємодії держави і бізнесу. Питання громадських рад висвітлене в контексті наявності в них представників корпоративного сектору. У таблиці ми у загальних рисах оцінили рівень державного регулювання, а також відповідальне за нього міністерство. При цьому ми винесли за межі нашого дослідження діяльність фінансової поліції України, яка, зокрема, відповідає за збір податків з будь-якого бізнесу та виконує митні функції, а це важливо для компаній, які займаються імпортом продукції. Лише зазначимо, що за взаємодію з великім бізнесом у цій структурі відповідає так званий Офіс великих платників.

Джерелами для статті нам слугували нормативно-правові акти України, інформація, викладена на веб-сайтах міністерств, а також відповіді на Запит публічної інформації з такими запитаннями: «До яких саме галузей бізнесу безпосередньо дотичне Ваше міністерство? Як називається структурний підрозділ, який безпосередньо співпрацює з представниками вітчизняного та міжнародного бізнесу? Якою є чисельність його працівників? Якими є статті прибутку до державного та місцевих бюджетів, які адмініструє Ваше міністерство (тобто на чому воно заробляє)? Яким чином планується реформувати у найближчі роки функцію Вашого міністерства по комунікаціях з бізнесом?» [1] Тепер почнемо огляд кожного міністерства.

Згідно з відповіддю на наш запит тодішній заступник Міністра з питань Європейської ін-

© Клімович С. О., 2018

Таблиця 1

Рівень впливу міністерств на галузі економіки

	Галузь	Рівень регулювання	ЦОВВ
I	**Вугільна промисловість**	**Високий**	**МЕВП, МВПО**
	АПК	Середній	Мінагрополітики
	Лісова промисловість	Середній	Мінприроди
	Видобувна галузь	**Високий**	**Мінприроди**
	Рибальство	Низький	Мінприроди
	Енергетика	**Високий**	**МЕВП**
	Інше	Низький	Мінприроди
II	Металургія	Середній	МЕРТ
	Хімічна промисловість	Середній	МЕРТ
	Нафтохімічна промисловість	**Високий**	**МЕРТ**
	Машинобудування і металообробка	Середній	МЕРТ
	Фармацевтика	Середній	МОЗ
	Автомобілебудування	Середній	МЕРТ
	ІТ	Низький	КМУ (ДФС)
	Харчова промисловість	Середній	МЕРТ
	ОПК	**Високий**	**Міноборони**
	Поліграфічна промисловість	Низький	КМУ (ДФС)
	Тютюнова промисловість	**Високий**	**МЕРТ**
	Алкогольна промисловість	**Високий**	**МЕРТ**
	Книговидання	Низький	КМУ (ДФС)
	Медіа	Низький	МІП
III	Девелопінг	Середній	Мінрегіон, Мінкульт
	Рітейл	Середній	МЕРТ
	HoReCa	Середній	Мінкультури
	Освіта	Середній	МОН
	Банківська галузь	**Високий**	**НБУ**
	Консалтинг	Низький	КМУ (ДФС)
	Право	Середній	Мін'юст
	Медицина	**Високий**	**МОЗ**
	Телекомунікації	**Високий**	**НКРЗІ (АП)**
	Наука	Середній	МОН
	Транспорт	**Високий**	**Мінінфраструктури**
	Рента	Низький	КМУ (ДФС)
	Ріелторські послуги	Низький	КМУ (ДФС)
	Охоронна діяльність	**Високий**	**МВС**
	ЖКГ	Середній	Мінрегіон
	Туризм	Низький	Мінкультури
	Спорт	Низький	Мінмолодьспорту
	Мистецтво	Низький	Мінкультури
	Сфера працевлаштування	Середній	Мінсоцполітики
	Проведення лотерей	Середній	Мінфін
	Інші види послуг	Низький	КМУ (ДФС)

теграції ***Міністерства аграрної політики та продовольства*** В. Рутицька зазначила таке. «Мінагрополітики України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації: державної аграрної політики, політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави; державної політики в галузях рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів, у сферах карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин, земельних відносин та топографо-геодезичної і картографічної діяльності, лісового та мисливського господарства, нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Співпраця Мінагрополітики з міжнародним бізнесом відбувається шляхом взаємодії з асоціаціями та міжнародними об'єднаннями, яку забезпечує Сектор взаємодії з асоціаціями громадських організацій (далі – Сектор) у складі завідувача та головного спеціаліста Сектору. Сектор залучає представників асоціацій та громадських організацій до спільних проектів з Міністерством, робочих груп, зокрема з питань міжнародного співробітництва. Мінагрополітики України планує поглиблювати співпрацю з бізнесом шляхом оперативного реагування на запити, забезпечення консультацій з представниками бізнесу щодо проектів нормативно-правових актів, долучення до спільних проектів та робочих груп». У Громадській раді працюють 35 осіб [1].

Згідно з відповіддю т.в.о. директора Департаменту юридичного забезпечення Міністерства внутрішніх справ О. Губарєвої, «відповідно до Законів України «Про адміністративні послуги», «Про ліцензування видів господарської діяльності» Міністерством внутрішніх справ України надаються адміністративні послуги». У складі Громадської ради перебуває 16 осіб [1].

Власне, якщо дивитися на перелік адміністративних послуг МВС [7], то до кола обов'язків структури МВС входять всі дозволи, пов'язані з використанням транспортних засобів (робота машин-евакуаторів, ринки логістики, авторітейлу, водійських курсів тощо); надання охоронних послуг, а також контроль за придбанням та обігом усіх видів зброї; видача паспортних свідоцтв (туристичний бізнес); різноманітні типи судової експертизи (надання юридичних послуг). Крім цього, МВС мало б наглядати за приватними детективами, але в Україні ще не прийнято відповідного закону, отже, приватні детективи здебільшого зареєстровані як засоби масової інформації [2].

Ми не отримали відповіді на запит до ***Міністерства закордонних справ.*** Як видно зі структури МЗС, при цьому ЦОВВ існує Рада експортерів та інвесторів. На її веб-сайті зокрема говориться: «Одним з важливих напрямів роботи МЗС є ефективне виконання задач економізації зовнішньої політики України, насамперед політико-дипломатична підтримка вітчизняних експортерів шляхом розширення наявних ринків збуту та диверсифікації потоків вітчизняного експорту (насамперед, продукції металургійного комплексу, АПК, машинобудування, хімічної промисловості) до нових світових центрів зростання та регіонів, що демонструють високу динаміку економічного розвитку: Азійсько-Тихоокеанського регіону, Близького Сходу, Північної Африки, Латинської Америки та Карибського басейну» [10].

Крім цього, під юрисдикцію МЗС з Мінекономіки вже досить давно передано систему торговельно-економічних місій і названо їх відділами з економічних питань. «Відповідно до Указу Президента України «Про деякі питання представництва економічних інтересів України за кордоном» від 8 квітня 2010 року № 522 МЗС України було проведено комплексну роботу, практичним результатом якої стала ліквідація торговельно-економічних місій та утворення відділів з економічних питань у складі закордонних дипломатичних установ. Основні засади діяльності, функції та завдання зазначених підрозділів визначені у Положенні про відділ з економічних питань у складі ЗДУ, а також Генеральних директивах відділам з економічних питань ЗДУ» [3]. Черговий склад Громадської ради при МЗС було обрано 2015 року [1].

У відповіді на наш запит в.о. ***Міністра екології та природних ресурсів*** С. Курикін зазначив: «Відповідно до пункту 1 частини другої статті 22 Бюджетного кодексу України головні розпорядники коштів Державного бюджету України, зокрема Мінприроди, визначаються та затверджуються законом про Державний бюджет України на відповідний рік шляхом встановлення їм бюджетних призначень у розрізі відповідальних виконавців за бюджетними програмами. Бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями» [1].

Як зазначалося у таблиці вище, Мінприроди має значний вплив на туристичну, циркову галузь, розробку надр, видобуток бурштину, лісову промисловість, вилов риби, інші видобувні промисли, а також на будь-який бізнес, до якого є чутливим навколишнє середовище («брудні» промислові підприємства, сміттєзвалища, використання хімічних речовин, транспортування енергоносіїв тощо).

Міністерство також координує діяльність таких ЦОВВ: Державна екологічна інспекція, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна служба геології та надр, Державне агентство екологічних інвестицій, Державне агентство водних ресурсів.

28 листопада 2016 року було затверджено склад чергової каденції Громадської ради при Мінприроди у складі 35 осіб [1].

Ми не отримали відповіді на запит до ***Міністерства економічного розвитку і торгівлі.*** Як видно з таблиці вище, МЕРТ безпосередньо впливає на металургію, металообробку, хімічну та нафтохімічну промисловість, машинобудування, алкогольну, бензинову, тютюнову, харчову промисловість, рітейл тощо. Під особливим контролем перебуває підакцизна продукція – тютюн, спирт, енергоносії, автомобілі тощо.

Що стосується реформи державних закупівель, яка б суттєво зменшила корупціогенність діяльності державних підприємств, то з кінця 2014 року триває реалізація інтерактивного проекту державних закупівель ProZorro.

Цікавими для нас є річний звіт МЕРТ за 2015 рік та Проект Стратегії розвитку МСП в Україні від 17 листопада 2016 року. У першому документі, зокрема, зазначається, що Міністерство економіки того року скоротилось на 41% – з 143 до 84 осіб [11].

В останньому документі, зокрема, зазначається, що стратегічними цілями є: удосконалення нормативно-правового, інституційного та оперативного середовища для МСП; покращення доступу МСП до фінансування; спрощення податкового фінансування для МСП; популяризація підприємницької культури та розвиток конкурентоспроможного людського капіталу й підприємницьких навичок; сприяння експортній діяльності МСП у контексті Угоди про асоціацію з ЄС; підсилення конкурентоспроможності та інноваційного потенціалу МСП [12].

Станом на кінець 2016 року склад Громадської ради при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України був остаточно затверджений 23 липня 2015 року. До складу ради увійшли 35 представників від громадських організацій та профспілок. Головою Громадської ради був обраний президент Асоціації транспортно-експедиторських та логістичних організацій України «Укрзовніштранс» Олег Платонов [1].

Ми не отримали відповіді на запит до ***Міністерства енергетики та вугільної промисловості.*** При цьому цей ЦОВВ координує діяльність в енергетичній сфері, де сильними є інтереси великого бізнесу. В середині 2016 року відбулось обрання членів Громадської ради з 35 осіб [1].

Як зазначив у відповіді на наш запит заступник ***Міністра інформаційної політики*** А. Біденко: «Сфера діяльності Міністерства дотична до діяльності засобів масової інформації, зокрема теле-, радіо-, телерадіокомпаній, друкованих засобів масової інформації, інформаційних агентств. Структурним підрозділом Міністерства, відповідальним за координацію взаємодії Міністерства з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськістю та засобами масової інформації, є Сектор зв'язків з громадськістю та координації з органами влади Міністерства інформаційної політики України чисельністю 3 працівники». До складу Громадської ради при МІП з 2015 року входять 48 осіб, у тому числі і представники бізнес-асоціацій [1].

Як зазначив у відповіді на наш запит перший заступник ***Міністра інфраструктури*** В. Шульмейстер: «Відповідно до пункту 1 Положення про Міністерство інфраструктури України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460 (далі – Положення), Мінінфраструктури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах автомобільного, залізничного, морського та річкового транспорту, надання послуг поштового зв'язку, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері авіаційного транспорту та використання повітряного простору України, дорожнього господарства, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства, з питань безпеки на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті, а також державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства). З огляду на зазначене, Мінінфраструктури співпрацює з державними та приватними підприємствами у вказаних сферах з метою залучення інвестицій. У Мінінфраструктури відсутній самостійний структурний підрозділ, який безпосередньо співпрацює з представниками вітчизняного та міжнародного бізнесу, проте функціонують профільні самостійні структурні підрозділи, які співпрацюють з представниками бізнес-кіл з метою спрощення ведення бізнесу та розвитку підзвітних галузей міністерства. Також зазначаємо, що Мінінфраструктури не надає адміністративних послуг, кошти від яких надходили би до державного та місцевих бюджетів. Протягом останнього року в Україні триває масштабний

процес реформування всіх суспільних сфер. Мінінфраструктури, своєю чергою, має на меті створити прозорі та сприятливі умови роботи в галузі та сприяти покращенню комунікації між Міністерством та бізнесом» [1].

До складу Громадської ради міністерства, пишеться на його веб-сайті, входять 87 осіб. Там зазначено: «Визначити Управління стратегічного розвитку інфраструктури та інвестицій та відділ з питань взаємодії із засобами масової інформації та громадськістю Патронатної служби Міністра відповідальними за організаційно-технічне забезпечення діяльності Громадської ради при Міністерстві інфраструктури України» [1].

Ми не отримали відповіді на запит до ***Міністерства культури.*** При цьому цей ЦОВВ координує діяльність музеїв, театрів, цирків, музичних закладів, творчих вишів, заповідників, кіностудій, творчих спілок і центрів. Воно може бути об'єктом для лобіювання з боку будівельних холдингів і арт-дилерів через те, що до переліку його адміністративних послуг серед іншого входять вивіз на закордонні експозиції художніх пам'яток, погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок в охоронних культурних зонах, видача власникові експоната відповідної довідки, дозвіл на археологічні розкопки, ремонт музейних пам'яток, їх відчуження тощо.

Міністерство також може бути цікавим для лобістів з різних діаспор, які проживають в Україні. Так, до складу Громадської ради входять Комісії з питань свободи совісті; культурної спадщини та культурних цінностей; міжнаціональних відносин та культурного розмаїття; з питань мистецтв та культурно-мистецької освіти, загалом 35 осіб [1].

Як зазначив у відповіді на наш запит заступник ***Міністра молоді та спорту*** М. Даневич: «Мінмолодьспорт с головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у молодіжній сфері, сфері фізичної культури і спорту» [1]. Що стосується транснаціональних корпорацій, які заробляють на всіх видах спорту, то міністерство є бажаним партнером у галузі корпоративно-соціальної відповідальності. Наприклад, на 2017 рік закладено більше 4 мільйонів гривень на підтримку молодіжних та спортивних громадських організацій (мільйон – на підтримку патріотичного виховання) [6]. Громадська рада складається з 52 осіб [1].

Ми не отримали відповіді на запит до ***Міністерства оборони.*** Як видно з таблиці вище, МО впливає безпосередньо на підприємства оборонно-промислового комплексу. Це переважно державний сектор, але є і приватні компанії. Так, станом на середину 2016 року у програмі імпортозаміщення ВПК працювало 296 підприємств різних форм власності. Кооперації допомагало «посередництво» обласних державних адміністрацій [13]. Громадська рада при Міністерстві не працювала станом на кінець 2016 року [1], але з 2015 року повноцінно функціонує грантова структура зі сприяння структурним змінам, яка зветься Проектний офіс реформ.

Як зазначив у відповіді на наш запит заступник ***Міністра освіти і науки*** О. Дерев'янко: «Відповідно до Положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. №630, Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності» [1]. Таким чином, міністерство може бути об'єктом лобіювання для українських та іноземних вишів, а також інших закладів, що займаються шкільною та позашкільною освітою, їх асоціацій тощо. Список Громадської ради при МОН датовано 1 серпня 2016 року у складі 35 осіб [1].

Як зазначила у відповіді на наш запит заступник ***Міністра охорони здоров'я*** О. Павленко: «МОЗ України, а саме Управління фармацевтичної діяльності та якості фармацевтичної продукції, безпосередньо співпрацює з представниками вітчизняного та міжнародною бізнесу в рамках реєстрації (перереєстрації) лікарських засобів та декларування зміни оптово-відпускних цін на лікарські засоби та вироби медичного призначення через «Єдине вікно» за адресою: 03151, м. Київ, вул. Ушинського, 40, ДП «Державний експертний центр МОЗ України», а також під час засідань експертної робочої групи з питань удосконалення законо-

давства щодо обігу лікарських засобів, склад якої затверджено наказом МОЗ України від 25.06.2015 № 390 «Про створення робочих груп з питань удосконалення законодавства» [1].

На веб-сайті міністерства зазначено імена голови та п'яти заступників Громадської ради та напрями її діяльності: пацієнтський напрям; пацієнтський напрям «Реформи охорони здоров'я»; напрям громадського здоров'я; волонтерсько-благодійний напрям і допомоги АТО; правовий напрям [1].

Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб наразі перебуває у процесі свого формування, зокрема станом на початок 2017 року була здійснена одна невдала спроба створення Громадської ради, яка провалилася через «неможливість встановити реальні результати волевиявлення учасників Установчих зборів Громадської ради» [1]. На веб-сайті міністерства зазначається: «Наявні інституції, діяльність яких спрямована на відновлення та розбудову миру на Сході України, а також реінтеграцію окупованих територій України, були позбавлені можливості у повному обсязі виконувати покладені на них завдання та функції у зв'язку з недостатнім обсягом повноважень. Відтак виникла необхідність розглянути питання щодо утворення органу державної влади, що формуватиме та реалізовуватиме державну політику у сфері відновлення та розбудови миру на постраждалих внаслідок конфлікту територіях та реінтеграції тимчасово окупованих територій. Утворення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, реорганізувавши шляхом злиття Державного агентства України з питань відновлення Донбасу та Державної служби України з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, дасть змогу формувати та реалізовувати відповідну державну політику з метою належного реагування на наявні виклики та загрози, а також надасть можливість здійснювати відповідні заходи щодо їх нейтралізації» [9].

Безпосередньо діяльності цього ЦОВВ у контексті цієї статті стосується консультування щодо набору персоналу. Згідно з відповіддю на наш запит директора Департаменту ринку праці та зайнятості ***Міністерства праці та соціальної політики*** С. Кікіної: «Відповідно до постанов Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423 «Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України» та від 05.08.2015 № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» функція ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном здійснюється Міністерством соціальної політики. Для реалізації таких повноважень у структурі Мінсоцполітики в Департаменті ринку праці та зайнятості створено відділ ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Штатна чисельність працівників відділу складає 5 осіб. Одночасно повідомляємо, що з 11.08.2015 в органах Державної казначейської служби України відкрито рахунки для зарахування до місцевих бюджетів надходжень за колом класифікації- доходів бюджету 22011800 «Плата за ліцензії та сертифікати, що сплачується ліцензіатами за місцем здійснення діяльності». Актуальний на момент написання статті склад Громадської ради при Мінсоцполітики діє з 8 жовтня 2014 року [1].

Як зазначив у відповіді на наш запит заступник ***Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства*** М. Малашкін: «Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну житлову політику і політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері інформаційній, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, охорони земель (крім використання й охорони земель сільськогосподарського призначення), а також питань Державного земельного кадастру і з питань відновлення Донецької та Луганської областей (Донбасу) [1]. У структурі міністерства працюють такі колегіальні органи: Колегія Мінрегіону; Науково-технічна рада; Комітет забезпечення доступності; Громадська

рада; Національна рада з питань створення та забезпечення функціонування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. До складу Громадської ради входять 35 осіб» [1].

Згідно з відповіддю заступника ***Міністра фінансів*** І. Уманського на наш інформаційний запит «відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 18 листопада 2015 року № 1035 «Про затвердження Структури та чисельності працівників структурних підрозділів апарату Міністерства фінансів України» у структурі Міністерства фінансів не передбачено окремого структурного підрозділу, який безпосередньо співпрацює з представниками вітчизняного та міжнародного бізнесу» [1].

Власне, крім нагляду за ринком лотерей, як вище зазначалося, а також за обігом коштовних металів, а також дорогоцінного і напівдорогоцінного каміння, Міністерство фінансів не має безпосереднього контакту з українським бізнесом. Винятком є діяльність Державної служби фінансового моніторингу України – фінансової розвідки держави, яка, зокрема, займається протидією незаконному обігу фінансів. При міністерстві діє Громадська рада у складі 35 осіб [1].

Ми не отримали відповіді на запит до ***Міністерства юстиції.*** У «Положенні про Міністерство юстиції України» йдеться: «Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності; забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації, у сфері виконання кримінальних покарань» [8]. Міністерство, зокрема, здійснює нагляд за державними нотаріальними конторами, науково-дослідними установами судових експертиз і підрозділами з питань банкрутства. На момент написання цієї статті актуальний для 2017 року склад Громадської ради при Мін'юсті ще не було обрано.

Як бачимо, Мін'юст своїми діями або бездіяльністю впливає фактично на будь-який бізнес, що працює в Україні у правовому полі. Водночас дії ці відбуваються у рамках актуальних законів України, і з боку підприємництва з територіальними органами цього міністерства взаємодіють переважно штатні юристи, бухгалтери, діловоди.

Взаємодія з бізнесом у Мін'юсті побудована на основі створення різноманітних робочих груп. Наприклад, взаємини з бізнес-асоціаціями з 1 лютого 2017 року відбуваються у рамках роботи «Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації представників бізнесу» [4], створеної для протидії рейдерству в Україні.

Що ж до іншого, то 2016 року було запущено одну з найбільш відкритих систем електронного декларування, яка забезпечить прозорість у відносинах між чиновником та громадянами. «Наша система є однією з найбільш відкритих серед країн Євросоюзу», – зазначив Міністр юстиції П. Петренко на початку 2017 року. Ще одним досягненням міністерства є відкриття реєстрів та запровадження онлайн-сервісів [5].

Висновки та рекомендації.

1. У сучасних українських умовах є досить інструментів для міжсекторальної взаємодії.

2. Система державного управління зараз інтенсивно реформується, тому механізми комунікації між ЦОВВ, бізнесом і громадянським суспільством змінюються під впливом реформ.

3. Міністерства реформуються з різним рівнем успішності і тут грає свою роль фактор лідера.

4. Рекомендовано створити Громадську раду при Мін'юсті.

Список використаної літератури:

1. Клімович С.О. Матеріали для наукової статті «Роль міністерств Уряду України у міжсекторальній взаємодії». Kuluar.com.ua. URL: http://www.kuluar.com.ua/2017/02/18/materialy-dlya-naukovoji-statti-rol-ministerstv-uryadu-ukrajiny-u-mizhsektoralnij-vzajemodiji. – Назва з екрана.
2. Одаренко С. Следствие ведут репортеры. Украина Криминальная. URL: http://cripo.com.ua/print.php?sect_id=3&aid=87850
3. Відділи з економічних питань у складі закордонних дипломатичних установ України. / МЗС. URL: http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/economic-cooperation/economic-sectors-abroad

4. До роботи Комісії Мін'юсту залучили представників авторитетних бізнес-асоціацій. / Мін'юст. URL: https://minjust.gov.ua/ua/news/48892
5. Мін'юст увійшов у трійку лідерів міністерств, які найактивніше запроваджують реформи. / Мін'юст. URL: https://minjust.gov.ua/ua/news/48890
6. Проект бюджету ММСУ на 2017 рік. / ММСУ. URL: http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/27074
7. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання: Постанова КМУ. / Законодавство України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF
8. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова КМУ. / Законодавство України. URL: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п
9. Про міністерство. / МТОТ. URL: http://mtot.gov.ua/category/pro-ministerstvo/
10. Рада експортерів та інвесторів при МЗС України. / МЗС. URL: http://rei.mfa.gov.ua/ua/about-council/activity
11. Річний звіт Мінекономрозвитку за 2015 рік. / ISSUU. URL: https://issuu.com/mineconomdev/docs/mineconomdev_report_2015
12. Стратегія розвитку МСП-2020. / ISSUU. URL: https://issuu.com/mineconomdev/docs/c0ccf3937a6ed3
13. «Укроборонпром» дав роботу майже 300 підприємств України. / Укроборонпром. URL: http://ukroboronprom.com.ua/uk/pro-golovne/ukroboronprom-dav-robotu-majzhe-300-pidpryyemstv-ukrayiny.html

Климович С. А. Роль министерств Правительства Украины в межсекторальном взаимодействии

Данная статья исследует состояние межсекторального взаимодействия в отдельных центральных органах исполнительной власти. В частности, рассматриваются особенности структуры, функции, практика взаимодействия министерств, общественности и бизнеса в Украине после 2013 года.

Ключевые слова: *государственное управление, связи с общественностью, правительственные отношения, Правительство, бизнес, гражданское общество, Украина.*

Klimovych S. O. The role of Ukrainian Government Ministries in intersectoral collaboration

This article examines the condition of intersectoral cooperation in main central bodies of executive power. In particular, it examines the structure, function, practice of interaction of ministries of Government, Civil Society and corporations in Ukraine after 2013.

Key words: *public administration, public relations, government relations, Government, corporations, civic society, Ukraine.*

УДК 351.824.1:662.64/.66](477)

І. А. Козименко
аспірант кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України

ЗАСТОСУВАННЯ ТЕОРІЇ АДАПТИВНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ВУГІЛЬНОЮ ПРОМИСЛОВІСТЮ УКРАЇНИ

У статті досліджено теорію адаптивної організації та її застосування в державному управлінні вугільною промисловістю України. Адаптивну організацію у вугільній промисловості розглянуто як організаційний механізм виведення її із кризового стану та забезпечення ефективності державної політики сталого розвитку національної енергетики. Запропоновано основні організаційно-економічні напрями вдосконалення вугільної промисловості України в контексті реалізації державної стратегії енергетичної безпеки.

Ключові слова: *державне управління, вугільна промисловість, організаційний механізм, адаптивна організація, сталий розвиток національної енергетики, державна стратегія енергетичної безпеки.*

Постановка проблеми. Підвищення ефективності діяльності базових галузей національної економіки є необхідною умовою поступального розвитку країни. Виведення значної кількості підприємств вугільної галузі, що забезпечують енергетичну безпеку країни, із кризового стану, у якому вони опинилися внаслідок різного роду економічних і політичних перетворень, вимагає докорінної реорганізації їхньої діяльності.

Закономірність неминучих змін форм організації галузі продемонстровано в необхідних перетвореннях внутрішньовиробничої спеціалізації підприємств, у розвитку форм типової, групової та гнучкої організації виробничих систем, у буферизації динамічних явищ організації виробничих процесів. Сигналами необхідності організаційних перетворень є граничні значення організаційних і економічних показників. Тому застосування теорії адаптивної організації у вугільній промисловості України для забезпечення її сталого розвитку є надзвичайно актуальним завданням державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження проблем реструктуризації вітчизняних вугледобувних підприємств зробили багато вітчизняних науковців. Так, О.І. Амоша, Л.Л. Стариченко та Д.Ю. Череватський [2, с. 26–28] зазначають, що подальший розвиток вугільної промисловості України залежить від вирішення двох глобальних завдань: техніко-технологічної модернізації галузі та її реформування (включаючи реструктуризацію) відповідно до ринкових умов господарювання. При цьому модернізація матеріально-технічної бази вугільної промисловості має здійснюватися не лише шляхом переоснащення шахт сучасним високопродуктивним і надійним устаткуванням, але і шляхом створення та впровадження принципово нових, нетрадиційних засобів і технологій виймання вугілля тонких пластів за складних умов, що із часом може бути затребуване на світовому ринку.

Необхідність вдосконалення законодавства для конкретизації та регламентації інноваційної політики на галузевому та виробничому рівнях, а також дотримання законодавства з інноваційної діяльності та інноваційного розвитку, державних концепцій, стратегій, програм із цього напряму засвідчує у своїх дослідженнях Ю.С. Залознова [5, с. 37–38].

О.С. Сердюк [12, с. 255–256] акцентує, що основна мета реструктуризації вугільної галузі України полягає у збереженні та розвитку власних вугледобувних підприємств, для чого необхідні реорганізаційні зміни на основі широкого впровадження моделі державно-приватного партнерства інноваційного розвитку в масштабах усієї вугільної галузі України.

А.І. Кабанов та Ю.З. Драчук [8, с. 109] зазначають, що під час планування і проведення інноваційних заходів реструктуризації галузі доцільно розробляти інноваційну стратегію, за допомогою якої мають бути розкритими: сут-

© Козименко І. А., 2018

ність і рушійна сила інноваційного розвитку на підприємстві; управління цим процесом; економічні відносини в ході інноваційної діяльності; механізм реалізації інноваційних цілей.

А.І. Амоша, Ю.С. Залознова та Д.Ю. Череватський [1, с. 168] уточнюють роль уряду та інших органів і організацій у новій системі відносин в умовах інноваційного техніко-технологічного розвитку. Уряд може бути організатором майданчика для переговорів, стражем загальнодержавних інтересів і гарантом дотримання сторонами взятих на себе зобов'язань. Науковці зауважують, що в умовах неможливості продовження масового державного дотування шахт виходом із ситуації є створення економічних мереж, що об'єднають вугільників і споживачів, які потребують їхніх ресурсів.

Незважаючи на вагомий внесок досліджень у розвиток теоретичних та науково-практичних положень щодо реструктуризації державного сектора вугільної галузі, питання формування структурованого механізму оперативного організаційного реагування органами державного управління потребують подальшого поглибленого дослідження.

Метою статті є дослідження теоретико-прикладних засад адаптивної організації діяльності вугільної промисловості та її застосування органами державного управління в рамках ключових пріоритетів державної політики сталого розвитку національної енергетики.

Виклад основного матеріалу. Економічна доцільність зміни форм організації виходить із моделювання їх економічної схожості, за якої організаційні параметри, що зумовлюють рівну ефективність, відображають трансфертні межі переходу від одних форм до інших. Відповідно до кібернетичної методології розуміння систем, під предметом діяльності останніх розуміють процес перероблення вихідних ресурсів на продукцію [16, с. 56–70], що і є об'єктом організації діяльності галузі як системи виробничих підприємств, установ (Рис. 1).

Указане представлення діяльності економічних систем у вигляді «чорної скриньки», на виході з якої визначаються товари або послуги, які потрібно виробляти, а на вході – необхідні для цього ресурси, цілком відображає стан вугледобувної галузі, наприклад, планово-централізованої економіки, коли спочатку створювалася програма продукції, визначалися її споживачі та постачальники всіх потрібних ресурсів [7; 9].

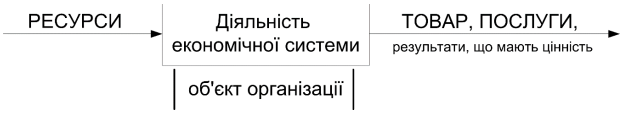


Рис. 1. Традиційне уявлення об'єкта організації діяльності економічних систем

Зображена модель входить у протиріччя з умовами функціонування галузей національної економіки у ринковому середовищі, коли сутність діяльності галузі розширюється до трьох компонентів: 1) діяльність із забезпечення необхідними ресурсами для функціонування галузі; 2) діяльність із використання ресурсів для отримання готової продукції і послуг; 3) діяльність із реалізації продукції та послуг [4; 6; 15].

На нашу думку, указане уявлення про предмет діяльності галузі як економічної системи є неповним, оскільки не відображає тієї особливої складової частини, якою є визначення самої доцільності чи необхідності її функціонування. Така діяльність виявляється щоразу, коли змінюються умови або коли поточна діяльність призводить до негативних результатів. В умовах динамічного розвитку ринку роль цієї цілепокладальної діяльності зростає, а наслідком її є те, що все частіше відбувається перетворення діяльності із забезпечення ресурсами на діяльність з ефективного використання ресурсів для виготовлення продукції та її реалізації.

Сучасній концепції адаптивної організації відповідає представлення предмета діяльності економічних систем у вигляді моделі, наведеної на Рис. 2, усі три компоненти якої – вхід (Y), перетворення (X) і вихід (Z) – є складовими частинами діяльності самої економічної системи [3, с. 35] і, відповідно, об'єктом адаптивної організації [10; 13].

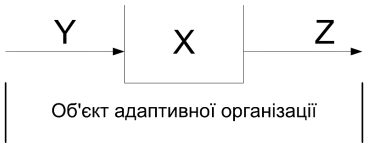


Рис. 2. Об'єкт адаптивної організації діяльності сучасної економічної системи

У наведеній моделі:

Y – вироблення імпульсу системи, що спонукає її функціонувати, тобто потреби національної економіки, на задоволення яких спрямована діяльність вугледобувної галузі, а також цілей і завдань, які необхідно вирішувати у процесі цієї діяльності.

X – перетворення імпульсу діяльності на результат шляхом:

1) забезпечення необхідними вихідними ресурсами;

2) використання ресурсів для отримання готової продукції та послуг;

3) забезпечення ринків збуту продукції кошти, необхідними для поповнення витрачених ресурсів.

Z – вироблення реакції системи як оцінки результатів діяльності й необхідність ініціації зміни у порядку пристосування (адаптації) до нових умов.

Основна частина вищенаведеної тріади (пункт № 2 у блоці X) відображає діяльність економічної системи за повного чи часткового перетворення наявних ресурсів (матеріалів, енергії, обладнання, інформації, праці людей та інших) на кінцеву продукцію, що є сутністю виробничої діяльності.

Використання ресурсів для перетворення сировини на готову продукцію та послуги зі зміною їхнього початкового фізичного (або агрегатного) стану (з'єднання різних елементів у єдине ціле або, навпаки, розкладання вихідного цілого на частини) є технологічною діяльністю. Однак готова продукція не може бути отримана без застосування не технологічних методів, таких як:

– розташування виробничих потужностей, устаткування, робочих місць у просторі;

– закріплення продукції або її частини за виконавцями в системі галузі і міжгалузевих об'єднань;

– визначення черговості участі виконавців у системі галузі, переміщень предметів діяльності;

– регламентування в часі усіх виробничих процесів галузевої системи і так далі [14, с. 44].

Отже, істотний внесок у формування ефективності галузі зроблено елементами логістики, тобто більш гнучкими і динамічними сполучними ланками. Питання організації ефективної логістики не належить ані до виробничої, ані до технологічної діяльності галузі, становлячи, таким чином, предмет діяльності, яку слід вважати організаційною.

Наприклад, у 2014–2015 рр. вугільний сектор України був у надзвичайно критичному стані. Зменшення видобутку вугілля на Донбасі, пошкодження та знищення шахтного фонду, захоплення шахт, цілеспрямоване руйнування залізничної інфраструктури призвели до розриву виробничих ланцюгів «вугілля – електроенергія», браку запасів вугілля на підприємствах теплової електрогенерації, що, зокрема, загрожувало стабільності функціонування всієї об'єднаної енергетичної системи України, провокуючи виникнення значного дефіциту генерувальних потужностей.

У тогочасних умовах Україна мала дві альтернативи: дефіцит вугілля покривається або за рахунок імпорту з РФ, або за рахунок закупівлі його на непідконтрольних територіях Донбасу. До того ж такі поставки були політично пов'язаними з електропостачанням Криму. Тому Україна намагалася диверсифікувати поставки вугілля. Імпорт останнього із країн далекого зарубіжжя не став результативним через вартісні та якісні характеристики, можливості морських портів України (реальний перевалочний трафік) та логістику перевезень (строки перевезень). Можливим шляхом вирішення проблеми мали би стати поставки вугілля газової групи на незавантажені потужності ТЕС, спроектовані для роботи на такому виді палива [11].

Зміст діяльності із забезпечення ресурсів і реалізації продукції галузі, відповідно до п. п. 1 і 3 блоку X, традиційно відноситься до функцій державного регулювання. Залишаючись прерогативою суто державних інтересів, тобто паливно-енергетичного комплексу України, сутність організаційної діяльності вугільної промисловості переживає еволюцію через те, що власне поняття ресурсів сьогодні є ширшим, ніж раніше. При цьому стирається грань між самими поняттями ресурсу і результатом діяльності.

Результати діяльності у вигляді продукції та послуг безпосередньо споживаються, створюючи при цьому певні матеріальні, трудові чи духовні вихідні ресурси для нового циклу діяльності зі створення іншої продукції або послуги. Частина результатів виробничої діяльності у вигляді продукції і послуг внутрішнього споживання в самій галузі спрямовується на нові діяльні процеси як ресурси для створення продукції для зовнішнього споживання (наприклад, коксохімічне виробництво для споживання в металургії). Структура подвійного циклу перетворення продукції на ресурси в діяльності економічної системи показана на Рис. 3.

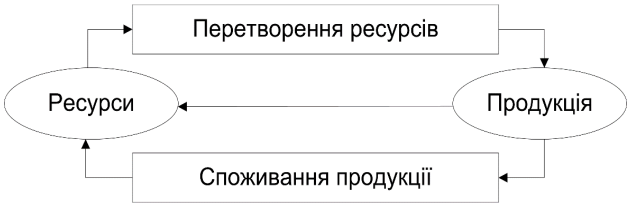


Рис. 3. Структура подвійного циклу перетворення продукції на ресурси

У нових умовах господарювання сама сутність організаційного впливу на діяльність галузі, крім традиційного організаційного проектування і розпорядництва, набуває якостей організаційної поведінки галузевого комплексу (низка галузей, об'єднаних єдиними державними цілями, завданнями і пріоритетами розвитку) як цілісного об'єкта, що функціонує у навколишньому середовищі.

Триєдина структура перетворення вихідних ресурсів на продукцію (блок Х на Рис. 2) формує і три ознаки спільності економічних одиниць, що визначають їх віднесення до різних галузей: спільність вихідних ресурсів, спільність виробленої продукції, спільність способів використання ресурсів для одержання готової продукції.

Зарахування економічних суб'єктів до тієї чи іншої галузі відбувається за тією ознакою спільності, яка проявляється більше (Таблиця 1).

Багато економічних суб'єктів можуть бути віднесені в межах кожного рядка до різних галузей, які формуються трьома способами, указаними у стовпцях таблиці. Тому підприємства, де проявляється не одна ознака спільності, легко можуть бути віднесені до різних галузей. Прикладом цього є об'єднання низки підприємств у межах таких комплексних галузей, як вугільна промисловість і розробка корисних копалин.

У процесі розвитку економічних суб'єктів, а також зміни потреб національної економіки переважання може переходити від однієї ознаки, що позначає галузеву приналежність, до іншої. Діяльність будь-якої галузі, що створюється, наприклад, за спільністю продукції, неминуче перетинається з діяльністю галузей, сформованих за спільністю вихідних ресурсів або способів перетворення ресурсів на продукцію.

У будь-якій галузі, сформованій за спільністю продукції, у результаті науково-технічного прогресу починають використовуватися нові матеріали, технології, обладнання, розширюється асортимент продукції, що приводить до утворення всередині галузі нових галузей (або підгалузей), а згодом – і до розпаду первісної галузі.

Наприклад, через мінливу кон'юнктуру світових цін на нафту і продукти нафтоперероб-ки, виснаження її запасів проблема отримання рідких вуглеводнів із вугілля набуває актуальності, оскільки воно як поширений вид твердих горючих копалин є найбільш перспективною сировиною для виробництва синтетичного рідкого палива. На основі вугілля було організовано виробництво синтетичного палива в минулому (Німеччина, РФ). На його основі сьогодні працюють промислові підприємства (ЮАР) і на нього орієнтуються в майбутньому (США, Польща, Китай та інші). При цьому політика багатьох країн із великими запасами вугілля спрямована на те, щоб планомірно забезпечити стан технічної готовності до того моменту, коли заміна нафти вугіллям стане об'єктивно необхідною або з економічних позицій, або через створення стратегічної ситуації. Ідеться про вихід за межі галузі розробки енергетичного вугілля і створення нового напряму у вугільній галузі – вуглехімічного, пов'язаного з отриманням із вугілля продукції інших ступенів переробки. Реалізація таких технологій передбачає різке розширення традиційного вуглехімічного різноманіття продукції з отриманням синтетичної нафти, високооктанового бензину, авіаційного, ракетного та дизельного палива, а також нафти, мастил, парафінів, фенолів – сировини для основного органічного синтезу.

Уявлення діяльності економічних об'єктів (галузі, комплексів, підприємств і так далі) як триєдиного процесу забезпечення ресурсами, їх перероблення і продажу продукції дозволяє абстрагуватися від галузевої приналежності підприємств, яка визначає лише специфіку професійної діяльності, тоді як організаційна діяльність залишається ідентичною на підпри-

Таблиця 1

Три способи визначення галузевої приналежності підприємств

Спільність ресурсів	Спільність продукції	Спільність перетворення ресурсів
Добувна промисловість (копалини)	Вугільна промисловість	Розробка корисних копалин
	Нафтовидобуток	Нафтооргсинтез
	Гірничорудна промисловість	Збагачувальна промисловість
Металознавство (метали)	Металургія	Сталеваріння
	Машинобудування	Металообробка
Лісове господарство	Меблеве виробництво	Деревообробка
Залізниця	Перевезення	Транспортування
Водне господарство (вода)	Комунальні послуги	Водопостачання

ємствах будь-яких галузей і має позагалузевий характер.

Таким чином, нова сутність діяльності галузі пов'язана з її переходом від традиційної моделі до сучасної, відображає характерне для умов ринку підвищення статусу функціонування галузі до рівня самостійної діяльності, яку загалом можемо називати цілепокладальною.

Висновки і пропозиції. Адаптивна організація, як перспективна форма державного управління, породжує потребу в модифікації організаційних методів у напрямі їх комплексування у вигляді кластера, що охоплює весь процес діагностики, організаційного проектування і перетворення процесів реорганізації галузі у світлі поточних державних пріоритетів.

Особливістю організаційних рішень державного управління є те, що вони можуть бути як самостійними (галузевими), так і частиною загального управлінського рішення (багатогалузевої ініціативи), або супроводжувати актуальне виробничо-технічне перетворення. У всіх випадках виникає питання вибору критерію обґрунтування організаційного рішення. З метою забезпечення його обґрунтованості необхідне детальне розроблення правил вибору та погодження застосування організаційних і економічних критеріїв реорганізації галузі, що розвивають наявні методики економічної, соціальної та екологічної ефективності.

Список використаної літератури:

1. Амоша А.И., Залознова Ю.С., Череватский Д.Ю. Угольная промышленность и гибридная экономика: монография. Киев, 2017. 196 с.
2. Амоша О.І., Стариченко Л.Л., Череватський Д.Ю. Стан, основні проблеми і перспективи вугільної промисловості України: наукова доповідь. Донецьк, 2013. 44 с.
3. Бакурова А.В. Моделювання процесів територіальної самоорганізації на основі м'якої системної методології: монографія. Запоріжжя: Дике Поле, 2008. 187 с.
4. Драчук Ю.З., Трушкіна Н.В. Удосконалення організаційно-економічного механізму управління інноваційним розвитком вугільної промисловості. Конкурентоспроможність та інновації: проблеми науки та практики: монографія / під ред. М.О. Кизима, О.М. Тищенка. Харків: ВД «ІНЖЕК», 2013. С. 71–84.
5. Залознова Ю.Д. Інноваційний розвиток підприємств вугільної галузі: проблеми та напрями забезпечення. Економіка. 2011. № 2 (109). С. 35–39.
6. Згуровский М.З., Статюха Г.А. Роль инженерной науки и практики в устойчивом развитии общества. Системні дослідження та інформаційні технології. 2007. № 1. С. 19–38.
7. Згуровский М.З., Статюха Г.А. Системный поход к оценке и управлению устойчивым развитием общества. Системні дослідження та інформаційні технології. 2007. № 3. С. 7–27.
8. Кабанов А.І. Принципи планування та організації інноваційної діяльності на вугільних шахтах / А.І. Кабанов, Ю.З. Драчук, В.Д. Харченко, О.М. Єременко, М.Р. Стук. Економічний вісник Національного гірничого університету. 2008. № 3. С. 103–110. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evngu_2008_3_16.
9. Кобзев П.М. Системный анализ в экономике. Харьков: ХНЭУ, 2006. 184 с.
10. Неліна Д.В. Системний аналіз у політології: підручник. Київ: Центр учбової літератури, 2013. 304 с.
11. Офіційний сайт Міністерства енергетики та вугільної промисловості України. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/.
12. Сердюк О.С. Інноваційний підхід до реструктуризації вугільної галузі України. Маркетинг інновацій та інновації у маркетингу: збірник тез доповідей VII Міжн. наук.-практ. конф. (Суми, 26–28 вересня 2013 р.). Суми, 2013. С. 255–256.
13. Спільник І.Д. До питання системності й економічного аналізу. Економічний аналіз. 2008. № 2 (18). С. 15–22.
14. Стадницький Ю.І., Комарницький І.М. Просторова організація соціально-економічного розвитку: словник-довідник. Хмельницький: ХНУ, 2009. 186 с.
15. Туленков М.В. Теоретико-методологічні основи організаційної взаємодії в соціальному управлінні: монографія. Київ: Каравела, 2009. 512 с.
16. Форрестер Дж. Основы кибернетики предприятия (индустриальная динамика). Москва: Прогресс, 1971. 340 с.

Козыменко И. А. Развитие теории адаптивной организации в государственном управлении процессами трансформации угольной промышленности Украины

В статье исследована теория адаптивной организации и ее применение в государственном управлении угольной промышленностью Украины. Адаптивная организация в угольной промышленности рассмотрена как организационный механизм вывода ее из кризисного состояния и обеспечения эффективности государственной политики устойчивого развития национальной энергетики. Предложены основные организационно-экономические направления совершенствования угольной промышленности Украины в контексте реализации государственной стратегии энергетической безопасности.

Ключевые слова: *государственное управление, угольная промышленность, организационный механизм, адаптивная организация, устойчивое развитие национальной энергетики, государственная стратегия энергетической безопасности.*

Kozymenko I. A. Application of the theory of adaptive organization in public administration of the coal industry of Ukraine

The article examines the theory of adaptive organization and its application in the state management of the coal industry of Ukraine. Adaptive organization in the coal industry is considered as an organizational mechanism for its removal from the crisis situation and ensuring the effectiveness of the state policy of sustainable development of national energy sector. The main organizational and economic directions of improvement of the coal industry of Ukraine within the context of realization of the state strategy of energy security are offered.

Key words: *public administration, coal industry, organizational mechanism, adaptive organization, sustainable development of national energy, state strategy of energy security.*

УДК 378.014.552(477)

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

РЕЛЯТИВНА АВТОНОМІЯ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЧИ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ?

Реформи в українській вищій освіті відбуваються в рамках стратегії європейської інтеграції на основі західних цінностей і досвіду. Відтак на порядку денному постало питання розподілу обов'язків та відповідальності держави і закладів вищої освіти у забезпеченні якості та доброчесності вищої освіти. Міжнародний досвід надання автономії свідчить, що органи державного управління повинні створити правові умови для функціонування автономних університетів, заохочувати здорову конкуренцію, не втручаючись у їхню операційну та академічну діяльність. Проте Українська держава виявилась неготовою відмовитись від загального контролю за діяльністю університетів, а деякі заклади вищої освіти не здатні регламентувати і регулювати академічне життя.

Ключові слова: *державне управління, вища освіта, автономія закладів вищої освіти, інституційне самоврядування, Україна.*

Постановка проблеми. Теорія та практика управління публічним сектором загалом та вищою освітою зокрема зазнали значних змін протягом останніх 20 років в усьому світі і в Україні. З набуттям незалежності усталений радянський бюрократичний підхід до сфери надання публічних послуг почав руйнуватися в умовах критики, невідповідності часу та соціальним вимогам.

У галузі вищої освіти акцент прогнозованих реформ змістився в інституційну площину. Інститути мають значення у державному управлінні, оскільки організаційна структура впливає на спосіб надання послуг, а пріоритетом визначається розвиток нових структурних моделей державного управління галузями. Акцент на структурних змінах є характерним для запропонованих реформ державного управління вищою освітою і в Україні.

Проте радянська управлінська номенклатура, брак досвіду, освітянські традиції «закритого» суспільства загальмували імплементацію інтернаціоналізованих реформ у систему управління вищою освітою в Україні. Інтернаціоналізація вищої освіти (далі – ІВО) досі залишається декларативним наміром, а не всеосяжною концепцією. Причин тому багато. З-поміж основних можливо виділити надлишок державного втручання у різні форми діяльності закладів вищої освіти (далі – ЗВО), тобто централізацію державного управління в галузі, неефективний інституційний менеджмент, неналежне законодавче нормування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Українські реформи, на жаль, здійснюються з великим запізненням, часто навмання, не беручи до уваги досвід розвинених та економічно стабільних держав. Проте розуміння суті процесів, що відбуваються у сфері вищої освіти в Україні, неможливе без ґрунтовного і всебічного вивчення схожих процесів і змін у країнах Європи та Північної Америки. Там фахівці з державного управління створили надійну концептуальну та емпіричну літературу, спрямовану на розуміння того, як, чому і з якими наслідками структуровано діяльність державно-управлінського сектора в галузі (наприклад, Лінн, Генріх та Хілл, 2000 р.).

Управління у сфері вищої освіти регулюється юридичними документами, нормативними актами (серед яких аналізуватимемо Закон України «Про вищу освіту» 2014 р.); займається розподілом відповідальності та підзвітності щодо повноважень для прийняття рішень (Corcoran, 2004 р.).

Варто розрізняти внутрішнє та зовнішнє управління. Внутрішнє управління стосується управління на мікрорівні; це внутрішньоінсти-

© Костюк Т. О., 2018

туційний менеджмент, який займається визначенням процедур у межах інститутів. Зовнішнє управління стосується системного управління та інституційних механізмів на макрорівні (наприклад, правила та положення, джерела фінансування, оцінки якості). Коли ці два аспекти поєднуються і координуються, вони формують структуру управління вищою освітою (Boer & File, 2009 р.). Указана надструктура контролює правила, положення та заходи, які визначають права й обов'язки різних суб'єктів та характер їхніх взаємовідносин.

Якщо говорити про принцип автономії в управлінні ЗВО як про вектор напряму реформ і процесів, що надалі міг би гарантувати підвищення якості послуг і активізацію ІВО у ЗВО України, то тут варто звернутися до секторальної концепції в галузі вищої освіти, що є незалежним сектором, який неможливо прямо порівняти з іншими типами організацій, зокрема громадськими. Указана концепція є продуктом ідеології, яка сприймає академічну сферу як область, що керується принципами академічної автономії, і яка також потребує інституційної автономії (Ferlie, Musselin & Andresani, 2008 р.).

Більшість дослідників вищої освіти, проблем державного управління і галузевого реформування послуговуються модною термінологією, пропонують зміни на підставі досвіду західних країн, не беручи до уваги національні політичні реалії та традиції. Тому більшість «кроків до змін» залишаються декларативними заявками, адже вони не забезпечені ефективними механізмами реалізації запропонованих норм, ними не визначені основні суб'єкти змін і реформ.

Відтак у роботі ми розглянемо сучасний національний ландшафт управління державною вищою освітою. Далі дослідимо декілька актуальних векторів реформи державного управління вищою освітою, особливо щодо принципу автономності ЗВО. Крім того, проаналізуємо, як демографічні, економічні, організаційні та політичні характеристики держав у поєднанні зі ступенем «централізації» державної влади в галузі вищої освіти вплинули на зміщення акцентів та ефективність керування вищою освітою на інституційному та національному рівнях.

Метою статті є висвітлення взаємозалежності інституційного, правового та національного рівнів управління вищою освітою й ефективності реформ у вказаній галузі, особливо щодо інтернаціоналізації вищої освіти. Для досягнення мети нами визначено такі завдання: проаналізувати нормативні акти, що регулюють діяльність закладів вищої освіти в Україні та за кордоном, стратегії інтернаціоналізації відповідно до місій університетів та наявні концепції і підходи до державного управління вищою освітою.

Виклад основного матеріалу. Міжнародний досвід організації, модернізації та реформування згідно з вимогами часу всіх сфер суспільного життя, традиції та підходи до ефективного розподілу обов'язків і відповідальності між державою та закладами галузевого забезпечення послуг, з одного боку, дають можливість запозичення і наслідування з обов'язковим внесенням національно зумовлених коректив, а з іншого – збагачують науковий дискурс емпіричними відомостями про ефективність та необхідність тих чи інших змін у державному управлінні вищою освітою. Так, науковці в галузі державного управління переконують, що існують підстави для детального аналізу детермінанта змін у державному управлінні вищою освітою. Усе більша кількість досліджень указує на те, що спосіб, яким держави керують вищою освітою, важливий для розуміння того, які будуть результати. Таким чином, реструктуризація наявних моделей управління може мати важливі наслідки для загальної політики вищої освіти, фінансування та управління. Дослідження моделей державного управління вищою освітою зосереджує увагу на загальних закономірностях, за якими організовано державну вищу освіту, або на результативності механізмів управління на державному та кампусному рівнях.

Проте, незважаючи на апробацію більшості моделей державного управління у сфері вищої освіти, закономірність дій уряду в конкретному контексті її розвитку, більшість країн світу не мають успішної стратегії розвитку вищої освіти, національні університети не можуть конкурувати з великими міжнародними вишами. Причини цьому мають мікро- та макровимір: інституційний (структура, традиції, підпорядкування та розподіл повноважень) та національний (реформи на вимогу доби, принцип автономності, зумовленість економічними міркуваннями, політичними умовами чи внутрішніми проблемами вищої освіти тощо).

Управління загалом стосується того, як урядові, неурядові і громадські організації здатні вирішувати соціальні проблеми та створювати соціальні можливості, а також як вони піклуються про тих, хто перебуває під патронатом. Метою управління є формулювання загально-

го суспільного інтересу та реалізації його цілей для визначення меж повноважень у теорії та на практиці (хто і як відповідає за прийняття рішень). Управління у сфері вищої освіти означає юридичне закріплення прийнятих рішень у межах кожного окремо взятого університету, розподіл повноважень і відповідальності між різними структурними одиницями (факультети, академічні комітети, сенати, ради тощо) та адміністративними підрозділами (департаменти, програми, ректор, проректори і так далі).

В Україні участь держави у процесі реалізації функції нагляду за університетами стабільно асоціюється зі ступенем державного контролю і підзвітності університетів. Натомість у Європі проблема автономії університетів давно розв'язана. Так, перші університети були релігійними школами, які почали процвітати починаючи з 1150–1500 рр. У зазначений період відбулося багато соціальних змін: розвиток торгівлі, прискорення урбанізації, поява і розширення середнього класу, бюрократизація і тому подібні. Усе це сприяло ускладненню суспільних відносин і спричинило необхідність підготовки фахівців за певними напрямами. Університети слугували суспільству і його потребам. Вони включали гільдії вчителів та студентів як види корпорації, що прагне підтримувати інтереси групи. Діяльність університетів була зумовлена «духом» ефективності середньовіччя, коли вищу освіту сприймали як функціональну перевагу для випускників, що виражалося у фінансовій формі. Інститути функціонували в дусі партнерства між викладачами та студентами, органи управління не втручалися у їхню діяльність, надаючи їм повну менеджментську автономію. В університетах проводились дослідження, однак це було результатом індивідуальних ініціатив, а не частиною інституційної політики. Так, університети навіть не присвоювали наукових ступенів. Незважаючи на непрямий вплив університетів на формування інтелектуальної еліти, вони насамперед були професійними організаціями, що сприяли благополуччю їхніх членів.

У 1500–1800 рр., коли спостерігається розвиток суверенних держав із певними кордонами і громадянами, концепція університету зазнала змін. Піднесення націоналізму перешкоджало академічній автономії, оскільки освітні заклади почали служити уряду/монархії, які мали намір структурувати державні установи. У рамках такого служіння університети займаються викладанням, дослідженнями та наданням послуг громаді. Університети, контрольовані на муніципальному рівні державою, стали інструментом розвитку її еліти. Університет сприймався як соціально-політична та як ідеологічна гілка влади, з якою вона мала взаємні відносини: «держава захищає діяльність університету; університет захищає думку про державу» [4].

У 1810 р., після заснування Берлінського університету Вільгемом фон Гумбольдтом, указана роль вишу почала зникати. Філософ запропонував модель академічної діяльності, яка відповідає принципу єдності викладання та досліджування і принципу академічної свободи отримувати знання та проводити дослідження (нім. Lehrfreiheit – кожен за бажанням свого серця) [7]. Автономна вища освіта була основою Гумбольдтського підходу, який став прикладом для багатьох країн. Указана модель мала значний вплив на формування дослідницьких університетів у всьому світі. Із часом вона визначала подвійну функцію вишу: дослідження та викладання як основа академічної діяльності й автономне управління. Така структурно-академічна ідеологія привела до традиції, у якій держава, як очікувалося, обмежила своє втручання у вищу освіту. Таким чином, вищі навчальні заклади були перетворені на державні установи, які фінансувалися з державних коштів і були захищені неї ж, тому могли діяти відповідно до власних стандартів.

Перехід до капіталістичної економіки, а згодом до капіталістичного суспільства значно вплинув на статус та концепцію університетів, які були суворо розкритиковані за непідконтрольність [3]. Від цих закладів почали вимагати підзвітності, а в державному управлінні велась широка дискусія про необхідність залучення органів державного управління у справи закладів вищої освіти, у яких пропонувалось запровадити оцінку, контроль та моніторинг [5]. Такі зміни, крім швидкого зростання кількості студентів та перетворення вищої освіти на масовий товар, призвели до того, що уряди багатьох країн почали розробляти нові моделі управління, які би дозволили запровадити когерентність та ефективність в академічному світі [6].

В Україні традиції академічного інституційного становлення доволі давні і відповідають національним особливостям розвитку суспільства, еліти і держави. Набуття автономності університетами стало можливим лише після здобуття Україною незалежності. Чинний Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. норма-

тивно закріпив певні положення, які давно узаконені в усьому світі та які могли би сприяти якості державного управління вищою освітою України. Зокрема, у ст. 32 цього Закону перераховано основні права вищого навчального закладу. При цьому в підпункті 2.25 зазначається, що вищий навчальний заклад має можливість «здійснювати інші права, що не суперечать законодавству» [1]. Насправді перераховані ознаки автономності закладу освіти мають на увазі одну зміну – у тому, що стосується диктату держави та дозвільної системи. Проте більшість експертів скептично зазначили, що не така автономія потрібна ЗВО, тому ця частина згаданого Закону потребує доповнення та змін.

Так, 5 жовтня 2015 р. народним депутатом Б.А. Філатовим на розгляд Верховній Раді України було винесено законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо автономії вищих навчальних закладів» (№ 3219) [2]. Проте і там ініційовані зміни у вигляді нового трактування ст. 32, згідно з якою «необхідною умовою автономії вищого навчального закладу є його повна підзвітність та відповідальність перед суспільством та державою», на нашу думку, є черговою декларативною заявкою, адже невизначеними залишаються суб'єкти суспільства, яким мають звітувати університети. Таке формулювання унеможливлює децентралізацію у відносинах «держава – заклади вищої освіти», адже звітувати можливо фактично лише Міністерству освіти та науки України.

Неготовність органів державного управління надати більших повноважень університетам є ключовою проблемою, яка свідчить про інституційну слабкість, що призводить до неспроможності адекватно реагувати на виклики часу. На нашу думку, зміни потрібно внести до організаційної структури органів, що відповідають за управління вищою освітою, таким чином, щоб їхня взаємодія з урядом проголошувала відносини, «присвячені підтримці автономії у вищій освіті» з урахуванням національних потреб та стратегічних цілей розвитку держави.

Висновки і пропозиції. Кожна країна обирає оптимальну для себе модель державного управління вищою освітою (державна модель, модель самоврядування, маркетингова модель), враховуючи її переваги і недоліки. У класичній моделі, де академічна спільнота керує своїми справами самостійно, зберігається свобода й автономія в наукових дослідженнях і викладанні, університет стає імунітетом від зовнішніх впливів. Влада країн, які є прихильниками такого підходу, не вдається до координації та планування вищої освіти. Крім того, методи управління можуть суперечити вимогам суспільства, яке фінансує певну діяльність державних ЗВО.

Централізована модель державного управління вищою освітою включає переважно планування та контроль, обмежує академічні свободи, зокрема свободу досліджень, призупиняє розвиток галузей, які не відповідають інтересам держави.

Що стосується моделі, орієнтованої на ринок, то її перевагами є заохочення конкуренції та створення інновацій. Університети США, управлянні у яких здійснюється на підставі цієї моделі, є провідними світовими установами у всіх сферах, тому вона може вважатись найефективнішою. Проте і тут є недоліки. Управління вищою освітою за допомогою ринкових механізмів може призвести до зникнення менш популярних або менш прибуткових галузей знань. Більше того, у США вища освіта є дорогою і недоступною, що унеможливлює соціальну мобільність, яку вона повинна передбачити, інакше така освіта стане модною коштовною опцією – must have для заможних. І тоді про якість уже не йдеться.

Український науковий дискурс навколо порушеної теми також сповнений протиріч і характеризується відсутністю консенсусу. Деякі науковці стверджують, що необхідно збільшити роль уряду в управлінні вищою освітою, тоді як інші виступають за те, щоб відкрити вищу освіту для конкуренції та ринкових сил, а також зменшити владу політичного та державного елемента.

На нашу думку, варто провести децентралізацію влади в системі органів державного управління вищою освітою. Автономія ЗВО насамперед повинна бути визначена: 1) у менеджерських та фінансових структурах (оплата за навчання, тарифна сітка заробітної плати професорсько-викладацького штату); 2) стосовно якості освіти, акредитації спецрад та присудження наукових ступенів; 3) щодо співпраці із професійними об'єднаннями й асоціаціями працедавців для уникнення контролю і диктату держави в питаннях формування навчальних планів.

Надалі плануємо вивчити механізми надання фінансової автономії ЗВО та перспективи їх застосування в умовах українських реалій у галузі вищої освіти й державного управління нею.

Список використаної літератури:
1. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18.
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо автономії вищих навчальних закладів: Закон України від 5 жовтня 2015 р. № 3219. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH2HF00A.html.
3. Amaral A., Neave G., Musselin Ch., Maassen P. European Integration and the Governance of Higher Education and Research. Springer, 2009.
4. Graham H.D. Structure and governance in American higher education: Historical and comparative analysis in state policy. Journal of Policy History. 1989. № 1 (1). P. 80–107.
5. McLendon M.K. State governance reform of higher education: Patterns, trends, and theories of the public policy process / ed. J. Smart. London: Kluwer, 2003.
6. McLendon M.K., Hearn J.C. Incorporating political indicators into comparative-state research on postsecondary policy. Sterling, VA: Stylus, 2007.
7. Rockman B. The new institutionalism and the old institutions. Washington, DC: CQ Press, 1994.

Костюк Т. А. Релятивная автономия высших учебных заведений: децентрализация или централизация государственного управления высшим образованием в Украине?

Реформы в украинском высшем образовании происходят в рамках стратегии европейской интеграции на основе западных ценностей и опыта. В указанном контексте на повестке дня встал вопрос распределения обязанностей и ответственности государства и учреждений высшего образования в обеспечении качества и добросовестности высшего образования. Международный опыт предоставления автономии свидетельствует, что органы государственного управления должны создать правовые условия для функционирования автономных университетов, поощрять здоровую конкуренцию, не вмешиваясь в их практическую и академическую деятельность. Однако в Украине государство оказалась не готовым отказаться от общего контроля за деятельностью университетов, а некоторые высшие учебные заведения не могут регламентировать и регулировать академическую деятельность.

Ключевые слова: *государственное управление, высшее образование, автономия высших учебных заведений, институциональное самоуправление, Украина.*

Kostiuk T. O. Relative HEIs' autonomy: decentralization or centralization of public administration in the field of higher education in Ukraine?

Reforms in Ukrainian higher education take place within the framework of the European integration strategy, based on Western values and experience. In this context, the issue of duties and responsibilities division between the state and the University in ensuring the quality and integrity of higher education has got actual. International experience in providing autonomy shows that public administration should create legal conditions for the functioning of autonomous universities, encourage right competition without interfering with their operational and academic activities. However, in Ukraine the state appeared immature to give up general control over the activity of universities, and some universities – to regulate and coordinate academic life.

Key words: *public administration, higher education, autonomy of higher education institutions, institutional self-government, Ukraine.*

УДК 351.84

М. Е. Кропівницька
заступник директора Департаменту аналітичного
та організаційного забезпечення діяльності керівництва
Міністерства – начальник відділу
оперативно-аналітичного забезпечення керівництва
Департаменту аналітичного та організаційного забезпечення
діяльності керівництва Міністерства соціальної політики України,
аспірант
Національної академії державного Управління при Президентові України

МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ СИСТЕМИ РАННЬОГО ВТРУЧАННЯ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті досліджено основні цілі, підходи та принципи, складники системи раннього втручання на основі аналізу міжнародного досвіду. Визначено місце раннього втручання у державній системі надання послуг для дітей та сімей. Надано пропозиції щодо використання міжнародного досвіду у процесі створення, розвитку та функціонування єдиної комплексної міжвідомчої системи раннього втручання в Україні.

Ключові слова: *інвалідність, медична послуга, раннє втручання, реабілітація, сімейно-центрований підхід, соціальна послуга, міжнародний досвід.*

Постановка проблеми. Міжнародна практика свідчить, що понад 15% дітей раннього віку мають затримки у розвитку і вимагають послуг раннього втручання (РВ) [1].

В Україні натепер через відсутність відповідних статистичних спостережень немає точних даних щодо кількості дітей раннього віку, які мають інвалідність та можуть мати ризик отримати інвалідність і потребують послуги раннього втручання. За нашими розрахунками, чисельність дітей із встановленою інвалідністю по країні у цілому стосовно дитячого населення віком 0–17 років на 1 січня 2015, 2016 та 2017 років становила відповідно 1,98%, 2,02% та 2,05%. За останні 6 років це співвідношення залишалось відносно стабільним і становило приблизно 2,04% у середньому за період, причому за останні 2 роки спостерігається незначна тенденція до зростання. Порівнюючи цей показник із чисельністю постійного населення віком 0–4 років (2 224,08 тис. осіб на 01.01.2017), можна припустити, що не менше 45–50 тис. дітей раннього віку потребують постійного медико-соціально-педагогічного супроводу, а їхні родини відповідного соціального супроводу [2].

Розподіл дітей з інвалідністю до 18 років за причинами інвалідності в Україні підтверджує це припущення і свідчить про високу питому вагу кількості уроджених аномалій, деформацій і хромосомних аномалій (31,12% на 01.01.2017) та зростання їх кількості за останні 6 років на 3,9%. Іншу вагому групу причин інвалідності дітей (31,05% на 01.01.2017) становлять розлади психіки та поведінки і хвороби центральної нервової системи, кількість яких у 6-річному періоді має тенденцію до скорочення (на 10,5% станом на 01.01.2017 порівняно з даними на 01.01.2011), проте за останні 2 роки залишається стабільною. Ще 4,3% причин інвалідності дітей становлять хвороби кістково-м'язової системи.

Відповідно до міжнародних підходів до оцінювання кількість дітей з особливими потребами віком 0–4 роки може становити в Україні приблизно 270–280 тис. осіб [1; 2].

У відповідь на виклики, пов'язані з ризиками щодо здоров'я та розвитку дітей, а у перспективі – дорослого населення країни, у міжнародній, а у теперішній час і в національній практиці, особливого розвитку набуває раннє втручання, яке є технологією профілактики порушень розвитку дитини та функціонування її сім'ї за рахунок професійної підтримки сильних сторін і задоволення потреб дитини, інтеграції та адаптації до життя в родині, в середовищі однолітків та у суспільстві загалом.

© Кропівницька М. Е., 2018

Впровадження та розвиток цього напряму надання послуг дітям наймолодшого віку, орієнтованого на сім'ю, для України є досить новим, тому потребує вивчення та аналізу міжнародного досвіду з метою його застосування як на практичному, так і на науковому рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суспільна значущість окреслених питань для розвитку інклюзивного суспільства та їх неврегульованість на законодавчому рівні зумовила досить високий рівень інтересу до них у наукових колах.

Окремих аспектів проблеми раннього втручання торкалися вітчизняні науковці та практики Н. Ашиток, Б. Буховець, О. Дубровіна, Н. Міхановська, Т. Міщук, Г. Кукуруза, А. Кравцова, І. Пасічник, О. Савченко та ін.

Також значну увагу цим питанням у своїх роботах приділяли закордонні дослідники раннього втручання, зокрема С. Барет, Ж. Боавіда, М. Гуральнік, Р. Маквільям, С. Меісілс, Т. Мур, Н. Доброва-Крол, А. Серано, Д. Хекман, Д. Шонкоф.

Питання охорони дитинства, проблеми, пов'язані із намаганням запобігти інвалідизації дітей, займають важливе місце у галузі науки державного управління. Зокрема, ці проблеми досліджували М. Кравченко, Л. Кривачук, М. Білинська, Я. Радиш та ін.

Однак усупереч певному науковому інтересу до проблематики раннього втручання не втрачає своєї актуальності потреба в комплексному дослідженні всіх складників раннього втручання у вітчизняній системі надання медико-соціальних послуг дітям, зокрема з інвалідністю, та їхнім сім'ям. Необхідно досліджувати зарубіжний досвід, щоб забезпечити єдині підходи та методики раннього втручання, що базуються на основі найкращих світових практик щодо дітей з інвалідністю та із ризиком отримати інвалідність.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження міжнародної практики щодо основних цілей, завдань, підходів та складових елементів системи раннього втручання та її місця у державній системі надання послуг для дітей для вироблення практичних рекомендацій у сфері реалізації раннього втручання в Україні.

Виклад основного матеріалу. У міжнародній практиці раннє втручання являє собою комплексну систему допомоги родині, в якій виховується дитина з інвалідністю чи ризиком інвалідності у майбутньому, і призначена для своєчасного виявлення, лікування та профілактики захворювань, що спричинили це становище, надається дітям у ранньому віці міждисциплінарною командою фахівців. Раннє виявлення ризиків порушення чи відставання у розвитку дитини слугує проведенню своєчасної реабілітації (абілітації), коли вона ще піддається зовнішньому впливу з боку відповідних фахівців і є можливість попередити ускладнення її розвитку та життя на фізичному та психосоціальному рівнях.

На міжнародному рівні раннє втручання довело свою ефективність, економічність та спроможність підвищувати шанси дітей з особливими потребами найбільш повно використовувати свій потенціал.

Станом на сьогодні в Україні є багато закладів охорони здоров'я, освіти та соціального захисту різних форм власності, які надають послуги для дітей з проблемами розвитку. Погоджуємось з автором [3], що ці послуги носять фрагментарний характер, надаються в окремих регіонах з розвиненою мережею соціальних послуг і не є загальнодоступними порівняно із системою раннього втручання, яка може бути побудована на державному рівні і спрямована на профілактику інвалідності та комплексне вирішення проблем таких дітей (до 3–4 років) на ранніх стадіях.

У контексті реформування систем охорони здоров'я та соціального захисту в Україні раннє втручання визначає відхід від застарілої медичної моделі, у якій інвалідність розглядалася суто як медична проблема, яка не брала до уваги батьків як обов'язкових учасників процесу розвитку та соціалізації дитини з інвалідністю, а також зв'язки із закладами й установами соціального захисту населення, освіти та неурядовими організаціями.

Згідно з філософією раннього втручання кращий спосіб допомогти дитині – це допомогти батькам. Чим раніше батьки отримають кваліфіковану допомогу, тим кращі шанси матиме дитина на розвиток. Адже найбільше мозок розвивається з моменту народження до трьох років [4].

У багатьох країнах світу зростає кількість та різноманітність програм раннього втручання у відповідь на виклики, пов'язані з необхідністю забезпечити відповідними послугами потреби дітей з інвалідністю та із ризиком інвалідності. Незважаючи на особливості таких програм у контексті соціально-культурних, суспільних, економічних та політичних процесів у різних

країнах, цілі, зміст, складники ефективності систем раннього втручання є універсальними.

Загальними для усього світу цілями, базуючись на їх систематизації, представленій у роботі Наталії Доброової-Крол, доктора філософії у галузі наук про дітей та сім'ю, є [5, с. 8]:

– раннє виявлення порушень у розвитку немовляти і дитини раннього віку;

– забезпечення послугами дітей раннього віку, що мають порушення розвитку або ризик отримати такі порушення, з метою уникнення або мінімізації можливої затримки розвитку;

– формування і розвиток здатності дітей раннього віку, що мають порушення або ризик їх виникнення, до самостійного життя в суспільстві;

– скорочення витрат на спеціальну освіту дітей і зменшення таким чином потреби в спеціальній освіті та догляді після досягнення ними шкільного віку на базі розвитку інклюзивної освіти;

– надання допомоги батькам у створенні оптимальних умов для розвитку і навчання дитини в умовах сім'ї і місцевої громади;

– підвищення рівня компетентності батьків та інших членів сім'ї або інших законних представників, які здійснюють догляд за дитиною, що приводить до розширення і зміцнення їхніх можливостей щодо задоволення особливих потреб своєї дитини;

– сприяння соціальній інтеграції сім'ї та дитини;

– запобігання інвалідизації та інституціоналізації дітей за допомогою забезпечення медико-соціальних послуг та програм розвитку для дітей та підтримки і навчання для їхніх батьків.

У країнах Східної Європи, зокрема і в Україні, у зв'язку із тривалим застосуванням у суспільстві моделі, що сприяла інституціоналізації дітей з інвалідністю та соціальному відторгненню осіб з інвалідністю та їхніх сімей, специфічними цілями виступають запобігання відмови батьків від дитини, потрапляння дитини до інституційного закладу, запобігання інвалідизації дитячого населення та руйнування сімей через те, що один з батьків (найчастіше чоловік) ішов з родини.

До завдань раннього втручання відносяться [5, с. 8–9]:

– інформаційна та емоційна підтримка сімей;

– мобілізація ресурсів сімей та забезпечення зв'язків з іншими людьми в їх найближчому оточенні та місцевому співтоваристві;

– систематична оцінка рівня розвитку дитини;

– розробка і реалізація спільно з сім'єю індивідуальної програми втручання;

– координація та взаємодія з іншими службами, що забезпечують надання послуг для дітей і їхніх сімей;

– організація груп підтримки для сімей.

Виконання цих завдань можливе за наявності у країні мережі закладів, що надають таку послугу. Для країн, де система раннього втручання ще не функціонує на національному рівні, найбільш актуальним завданням для організації та розвитку такої системи є розробка та прийняття загальнонаціонального стандарту послуги раннього втручання та утворення мережі служб/відділень/центрів раннього втручання.

Базуючись на положеннях документів, прийнятих Саламанкською Всесвітньою конференцією з освіти осіб з особливими потребами (Іспанія, 1994 рік), як до надання освітніх послуг для дітей з особливими потребами, так і до служб раннього втручання висуваються такі загальні вимоги [5, с. 11–12; 6]:

– Загальна доступність. Як правило, послуги раннього втручання є загальнодоступними і надаються дітям та їхнім сім'ям на їхнє прохання в певний період життя дитини. При цьому сім'ї можуть звертатися за власним бажанням або за направленням інших установ/закладів/організацій.

– Географічна доступність. Важливо, щоб послуги раннього втручання пропонувалися недалеко від місця проживання сім'ї, яка виховує дитину з особливими потребами. У багатьох країнах приділяється особлива увага подоланню різниці в наданні послуг міському та сільському населенню.

– Фінансова доступність. У всіх країнах з розвиненою системою раннього втручання послуги дітям та їхнім сім'ям пропонуються безкоштовно або за мінімальну плату. Фінансування здійснюється з державного бюджету, що надходить з систем охорони здоров'я, соціального захисту та освіти. Фінансування також може здійснюватись через страхову медицину або через недержавні некомерційні організації. Різні форми фінансування часто співіснують. Іноді послуги пропонуються приватними центрами й оплачуються самими батьками, що суперечить принципу фінансової доступності послуги.

– Міждисциплінарна робота. Дослідження і практичний досвід показують, що міждисциплінарна командна робота є найбільш ефективною моделлю, що дає змогу задовольняти спе-

цифічні потреби дітей та їхніх сімей. До складу міждисциплінарної команди зазвичай входять: педіатр, фізичний терапевт (фахівець з фізичної реабілітації), спеціальний педагог, фахівець з комунікації (фахівець з альтернативних немовних форм комунікації), логопед, психолог, фахівець із соціальної роботи, адміністратор. Також до команди можуть входити ерготерапевт , фахівці з оцінки зору і слуху та інші фахівці.

– Різноманітність програм і послуг. Ця вимога безпосередньо пов'язана як з різними потребами дітей та їхніх сімей, так і з постійною зміною потреб зростаючої дитини та сім'ї. Міждисциплінарність і міжвідомчий підхід є важливими передумовами в забезпеченні такої різноманітності.

В основі розвитку раннього втручання у країнах світу лежить філософія зосередженості на сім'ї, яка включає розуміння дитини в обставинах життя сім'ї і повагу до проблем, пріоритетів, ресурсів, цінностей, переконань і щоденного життя сім'ї, що отримало назву сімейно-центрованого підходу.

Іншим важливим аспектом раннього втручання є забезпечення оптимального навчального середовища для дитини на щоденній основі. Тобто система раннього втручання має на меті не тільки роботу з дітьми, а й з тими, хто піклується про них, і забезпечує можливості набути досвід і навички взаємодії з оточуючими у природному середовищі.

Для порівняльного аналізу серед інших європейських країн було обрано досвід розвитку системи послуг раннього втручання в Португалії, Франції, Словенії та Греції. Обрані країни мають різні передумови, історію розвитку та особливості національних систем раннього втручання. Проте вивчення їх досвіду дає змогу ознайомитись із сучасними функціональними та ефективними системами надання послуг (Португалія, Франція), що можуть слугувати прикладом для запровадження такої системи в Україні.

Основні складники системи раннього втручання, які сформовані на базі передових практик у названих країнах, представлені у таблиці 1.

Порівняння складників раннього втручання свідчить, що діти отримують послугу від народження до віку вступу до закладів освіти (з обраних країн найдовше – до 7 років послугу надають у Греції). Направляти дітей для отримання послуги можуть, як правило, батьки або лікарі, а також педагогічні працівники (у всіх країнах,

Таблиця 1

Порівняння основних складників системи раннього втручання в різних країнах Європи

Основні питання для аналізу складників системи раннього втручання у країнах, що порівнюються	Країни			
	Португалія	Словенія	Франція	Греція
У якому віці (років) діти отримують послугу?	0–6	0–6	0–6	0–7
Хто може направляти дітей для отримання послуги РВ?	Лікарі первинної медичної допомоги; педагоги; фахівці з соціальних послуг; батьки.	Педіатри у системі первинної медичної допомоги.	Медичні, парамедичні, соціальні або освітні служби; батьки.	Батьки; педіатри; вихователі.
За рахунок яких коштів фінансується надання послуги РВ?	Державного бюджету; неурядових організацій.	Медичного страхування.	Медичного страхування (до 80% потреби) та місцевих бюджетів (до 20% потреби).	Державного бюджету; місцевих бюджетів; неурядових організацій.
Чи батьки платять за послуги, що надаються громадськими (некомерційними) організаціями?	Ні.	Ні.	Ні.	Ні.
Чи надаються послуги приватними центрами? Чи існує державна компенсація вартості надання послуг?	Послуги РВ надаються приватними центрами. Держава надає компенсацію вартості послуг РВ.	Послуги РВ приватними центрами не надаються.	Послуги РВ приватними центрами не надаються.	Послуги РВ надаються приватними центрами, держава покриває частину вартості послуги.

Як географічно розташовані служби РВ стосовно отримувачів послуг?	Розташовані досить близько, щоб професіонали та батьки могли легко добиратись.	Існує мережа з 21 команди (служби з розвитку), які розміщуються у регіонах на відстані не більше, ніж 100 км одна від одної.	На відстані, яку можливо подолати не більше ніж за 30 хвилин на авто. Транспорт або таксі фінансуються окремо за рахунок медичного страхування.	Послуга доступна у головних містах та на регіональному рівні.
Скільки годин на тиждень сім'я отримує послугу?	1–2 години.	1–2 години.	2–4 години.	90 хвилин, але час може бути збільшено залежно від графіка та потреби.
Склад команди	У цих чотирьох країнах приблизно однаковий склад міждисциплінарної команди (педіатр, дитячий психіатр, психолог з питань розвитку, дошкільний психолог, терапевт, ерготерапевт, соціальний працівник).			
Чи оплачує медична страховка послугу раннього втручання?	Ні, не оплачує.	Так, оплачує.	Так, оплачує.	Так, оплачує.
Чи існує інклюзивна форма освіти?	Так, 100% після 6 років; 90% у 3–5 років.	Так, існує закон про інклюзію дітей з особливими потребами. У дитячих садках близько 1,5% дітей з особливими потребами, у звичайних початкових школах 4,5% та 2% у спеціальних школах (станом на 2010 рік).	Більшість дітей зараховується до звичайної школи, за винятком дуже важких випадків поліінвалідності, що потребують складного та стаціонарного обладнання. Однак деякі з них після шестирічного віку можуть скористатися згодою батьків на спеціалізоване або адаптоване навчання. Більшість дітей віком від 3 років зараховуються до загальноосвітніх навчальних закладів, хоча навчання не є обов'язковим до шести років.	Є форма інклюзивної освіти на всіх рівнях, визначених відповідним законодавством. Дітей з інвалідністю або з особливими освітніми потребами зараховують до загальної початкової школи, за винятком тих, хто має важку ступінь інвалідності й потребує спеціальної медичної допомоги.
Чи здійснюється виявлення порушень розвитку у пренатальному періоді розвитку дитини?	Так, під час гінекологічних оглядів у клініці, регулярних обстежень вагітних.			
У разі виявлення порушень розвитку, які існують медичні показання для аборту?	Важкі та погані прогнози через вади розвитку плода (до 24 тижнів вагітності); до 16 тижнів у разі порушень; до 10 тижнів за бажанням матері.	За умов діагностування тяжких вад розвитку плода рішення про рекомендації щодо аборту приймає спеціальна комісія.	Рішення про рекомендації щодо аборту у Франції приймає спеціальний комітет. Аборт можливий на будь-якому терміні вагітності відповідно до встановленої медичної процедури, якщо здоров'я матері в небезпеці або доведена інвалідність дитини.	З будь-якої причини аборт можливий до 12 тижнів; та з причин, що стосуються стану здоров'я матері та дитини, до 24 тижнів вагітності.

Джерело: розроблено автором із використанням матеріалів звітів у рамках проекту технічної допомоги Європейського Союзу Twinning «Підтримка органів влади України в розробці законодавчих та адміністративних засад для запровадження системи раннього втручання та реабілітації дітей з інвалідністю і дітей, які мають ризик отримати інвалідність», бенефіціаром якого є Міністерство соціальної політики України [7]

крім Словенії), а у Португалії та Франції – фахівці з соціальних послуг. Фінансування надання послуги здійснюється у Португалії та Греції переважно за рахунок державного бюджету та коштів неурядових організацій. У Словенії та Франції – за рахунок коштів медичного страхування. Також у Франції до 20% фінансових потреб покривається за рахунок коштів місцевих бюджетів. (В усіх країнах функціонує система обов'язкового державного медичного страхування, яка перебуває під контролем центральних урядів, якою охоплено приблизно 4/5 населення.)

Медична страховка оплачує послугу в усіх країнах, крім Португалії.

Таким чином, безкоштовне надання послуги забезпечено в усіх країнах, навіть за умов надання послуги неурядовими організаціями. Приватними центрами послуги надаються лише у Португалії та Греції, в останній держава у такому разі компенсує тільки частину вартості послуги.

В усіх країнах наявна інклюзивна форма освіти, причому на всіх рівнях, як на дошкільному (віком 3–5 років), так і на рівні початкової школи (від 6 років), за винятком дуже важких випадків поліінвалідності, що потребують спеціальної медичної допомоги.

Слід також зауважити, що в усіх розглянутих країнах здійснюється виявлення порушень розвитку дитини у пренатальному періоді розвитку під час регулярних обстежень вагітних, тобто потреба у послузі раннього втручання визначається у деяких випадках ще до народження малюка.

Висновки і пропозиції. У статті досліджено міжнародний досвід та узагальнено результати порівняння чотирьох європейських країн (Португалії, Словенії, Франції та Греції) щодо основних цілей, завдань, підходів та складових елементів системи раннього втручання та її місця у державній системі надання послуг для дітей, визначено першорядні підходи, які мають бути враховані у процесі формування державної політики з раннього втручання в Україні.

Вирішальні для нашої країни підходи щодо запровадження та розвитку системи надання послуг раннього втручання на базі аналізу європейського досвіду представлені в таблиці 2.

Важливим кроком на шляху побудови національної системи раннього втручання відповідно до міжнародних підходів та принципів стало прийняття Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 948-р «Деякі питання реалізації пілотного проекту «Створення системи надання послуг раннього втручання» для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя», яким затверджено план заходів з реалізації у 2017–2020 роках вищезгаданого пілотного проекту. Відповідно до зазначеного плану заходів у чотирьох пілотних областях – Закарпатській, Львівській, Одеській і Харківській, розпочато

Таблиця 2

Першорядні підходи, які мають бути враховані у процесі формування державної політики з раннього втручання в Україні

Підходи	Сутність
Забезпечення наявності послуги	Послуга раннього втручання має охопити всіх дітей і сім'ї, які потребують допомоги, шляхом утворення національної мережі центрів (відділень, кабінетів) раннього втручання.
Наближеність до споживачів	Послуга має бути максимально наближена до сімей на місцевому рівні, на рівні громад.
Доступність (фінансова)	Послуги мають надаватися безкоштовно за кошти державного, місцевого бюджетів за рахунок фінансування органів системи охорони здоров'я, соціального захисту або освіти та/або ресурсів неурядових організацій.
Сімейно-центрований підхід	У центрі уваги для надання послуги перебуває не окрема дитина, а сім'я, у якій вона живе і розвивається.
Міждисциплінарна робота	Міждисциплінарна робота у команді фахівців з раннього втручання, що спеціалізуються у різних дисциплінах, сприяє обміну інформацією та досвідом між членами команди задля досягнення спільної мети.
Створення системи підготовки та підвищення кваліфікації фахівців з раннього втручання	Забезпеченість кадрами є передумовою успішного запровадження послуги раннього втручання.
Реалізація міжгалузевого характеру послуги	Надання послуги передбачає поєднання медичних, соціальних та освітніх складників та узгодженість з питань раннього втручання у роботі відповідних міністерств.

Джерело: розроблено автором

організаційну, координаційну, підготовчу діяльність, а також роботу з навчання команд фахівців, які задіяні у системі надання послуг раннього втручання.

Відповідно до вищезазначеного розпорядження Міністерством соціальної політики та Міністерством охорони здоров'я України підготовлений проект спільного Наказу Міністерства охорони здоров'я, Міністерства соціальної політики, Міністерства освіти і науки, яким мають бути затверджені Тимчасове типове положення про центр (відділення, кабінет) раннього втручання; Тимчасовий типовий порядок міжвідомчої взаємодії закладів/установ/органів незалежно від форми власності та відомчого підпорядкування з метою надання послуги раннього втручання, Тимчасовий порядок раннього виявлення у дітей відставання та порушення розвитку тощо. Наразі проект Наказу проходить погодження заінтересованими органами.

Відповідно до Указу Президента України від 13 грудня 2016 р. № 553/2016 «Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю» розроблення і затвердження концепції створення та розвитку системи послуг раннього втручання визначено одним з першочергових заходів щодо активізації роботи із реалізації положень Конвенції Організації Об'єднаних Націй про права осіб з інвалідністю. Зазначена концепція має стати базовим складником законодавчого підґрунтя розвитку системи послуг раннього втручання в Україні.

У зв'язку з цим на початку 2018 року фахівцями Міністерства соціальної політики України за безпосередньої участі автора цієї статті підготовлено проект Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції створення та розвитку системи послуг раннього втручання в Україні», який перебуває у процесі проходження процедури погодження заінтересованими органами.

Все вищевикладене дає змогу зробити висновок стосовно того, що в Україні є передумови для запровадження функціональної та ефективної системи раннього втручання відповідно до вимог міжнародного досвіду у цій сфері.

Список використаної літератури:

1. Brown, S. E., Guralnick, M. J. (2012). International Human Rights to Early Intervention for Infants and Young Children with Disabilities: Tools for Global Advocacy. Infants Young Child. 2012 Oct-Dec; 25(4): 270–285. URL: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4514513/
2. Розподіл постійного населення України за статтю та віком на 1 січня 2016 року. Розподіл постійного населення України за статтю та віком на 1 січня 2017 року. Статистичний збірник. Державна служба статистики України: Київ. 2016, 2017; Захист дітей, які потребують особливої уваги суспільства. Статистичний збірник. Державна служба статистики України. Київ. 2017. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/
3. Система раннього втручання як один із напрямів проведення соціальних реформ в Україні. The Ekonomist. 17 Июль 2017. URL: https://economistua.com/sistema-rannogo-vtruchannya-yak-odin-iz-napryamiv-provedennya-sotsialnih-reform-v-ukrayini/
4. «Батьки – це найкращі лобісти раннього втручання», – фахівець із соціальної роботи Великої Британії, котра сподівається, що одного дня в Україні не буде потреби в притулках. URL: https://euukrainecoop.net/2017/06/02/early_intervention/
5. Доброва-Крол Н. Раннее вмешательство: Ключевые аспекты и международный опыт. Международный детский фонд ООН (ЮНИСЕФ). К., 2014. 48 с. URL: http://www.lib.knigi-x.ru/23pedagogika/22710-1-rannee-vmeshatelstvo-klyuchevie-aspekti-mezhdunarodniy-opit-nataliya-dobrova-krol-mezhdunarodniy-detskiy-fond-oon-yuni.php
6. United Nations Scientific, Educational and Cultural Organization (UNESCO) & Ministry of Education and Science, Spain Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education. 1994 Adopted by the World Conference on Special Needs Education: Access and Quality. Retrieved March 22, 2012. URL: http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF
7. Міністерство соціальної політики України. / Офіційний веб-портал: URL: http://www.msp.gov.ua/timeline/Ranne-vtruchannya.html

Кропивницкая М. Э. Международная практика становления и развития системы раннего вмешательства: опыт для Украины

В статье исследованы основные цели, подходы и принципы, составляющие системы раннего вмешательства на основе анализа международного опыта. Определено место раннего вмешательства в государственной системе предоставления услуг для детей и семей. Даны предложения по использованию международного опыта в процессе создания, развития и функционирования единой комплексной межведомственной системы раннего вмешательства в Украине.

Ключевые слова: *инвалидность, медицинская услуга, раннее вмешательство, реабилитация, семейно-центрированный подход, социальная услуга, международный опыт.*

Kropivnytska M. E. International practice of set-up and development of the system of early intervention: experience for Ukraine

The article investigates the main goals, approaches and components of early intervention systems based on the analysis of international experience. The place of early intervention in the state system of providing services for children and families has been identified. Proposals on the use of international experience in the process of creation, development and functioning of a single integrated interagency system of early intervention in Ukraine are presented.

Key words: *disability, medical service, early intervention, rehabilitation, family-centered approach, social service, international experience.*

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

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Обґрунтовано, що у сфері національної безпеки варто застосовувати, насамперед, організаційні державноуправлінські інструменти. Визначено, що серед цих інструментів особливе місце займає прийняття та реалізація державноуправлінських рішень. Вони становлять підґрунтя для організаційного механізму державного впливу. Уточнено, особливості формування такого механізму, а також основні проблеми його суб'єктного складу та взаємодії. Проаналізовано правові засади, необхідні для державно-організаційного забезпечення національної безпеки України.

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

Постановка проблеми. Згідно із загальним концептом державного управління, воно є тією владною цілеспрямованою й організуючою діяльністю, яка реалізується сукупністю інституцій через застосування певних інститутів – організаційних, правових, економічних тощо. Вони передбачають виконання основних і допоміжних функцій такого управління [2]. Зважаючи на це, можемо наполягати на необхідності детальної характеристики суб'єктів державного управління у сфері національної безпеки та його організаційного механізму з позиції застосування, а також відповідних ним методів впливу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням безпеки держави та забезпечення її розвитку, що охоплює національна безпека, присвячені наукові розробки таких науковців, як: О. Амоші, В. Бакуменко, С. Бєлая, С. Домбровська, К. Дубич, О. Євсюков, О. Іляш, В. Коврегін, Н. Нижник, Г. Ситник, Г. Савранська, В. Садковой, В. Скуратівський та ін. [1–3].

Мета статті – комплексне дослідження організаційного механізму державного управління у сфері національної безпеки в Україні, а, відтак, і його дії.

Виклад основного матеріалу. З урахуванням вищевказаного концепту можемо зазначити, що у сфері національної безпеки виникають суб'єктно-обєктні відносини, зокрема під час реалізації державними органами діяльності щодо її забезпечення. Вона передбачає здійснення таких заходів:

1) визначення основних напрямів державної політики, стратегічне планування та прогнозування у сфері забезпечення національної безпеки;

2) правове й організаційне регулювання у цій сфері;

3) щодо виявлення, попередження й усунення загроз та небезпек цій безпеці, локалізації і нейтралізації наслідків їх прояву;

4) суб'єктну координацію (діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування) у сфері забезпечення національної безпеки;

5) фінансування витрат на її забезпечення тощо [2].

Усі види відносин, що виникають у сфері національної безпеки, реалізуються у ході протидії органів державної влади різного роду її загрозам і небезпекам. Виявлення можливих загроз для неї і розробка заходів щодо запобігання ним мають першорядне значення для держави. У сфері національної безпеки виникають такі відносини, що підпадають під сферу дії державного регулювання, зокрема щодо застосування безпеко орієнтованого державноуправлінського інструментарію, що передбачає дотримання принципів публічності, легітимності, результативності тощо.

Розвиток цих відносин у сфері національної безпеки передбачає участь, зокрема громад-

© Крук С. І., 2018

ськості, у формуванні та контролі за реалізацією державної політики у даній сфері. Їх участь визначається особливим правовим режимом та інструментарієм забезпечення. На нашу думку, до останнього можна віднести *організаційний механізм державного управління у сфері забезпечення національної безпеки.*

У цілому характеризуючи ситуацію із системою відносин у сфері національної безпеки й участі громадськості, слід зазначити таке: дана сфера в Україні поки що не створює єдиний і злагоджений організаційний механізм, у тому числі необхідний для цього державно-правовий механізм. Ці механізми відзначаються наявністю значної кількості недоліків, пов'язаних із недосконалістю організаційної будови системи державного управління цією сферою, прогалин у його правовому регулюванні, а також деякою декларативністю Закону України «Про національну безпеку України» (2018) [4].

Організаційний механізм державного управління у сфері національної безпеки відзначається такою специфікою: 1) реалізується за допомогою загальнообов'язкових норм права, які приймаються органами державної влади; 2) передбачає застосування методів примусу, заохочення тощо; 3) має межі впливу на об'єкт державного управління; 4) передбачає проведення консультацій з громадськістю з метою долучення її представників до процесів формування державної політики в означеній сфері тощо. Аналіз змістовного боку функціонування цього механізму вимагає визначення категорій щодо ефективності його дії. З огляду на це можна виділити такі ключові елементи організаційного механізму державного управління у сфері забезпечення національної безпеки: 1) мету й цілі державного управління; 2) його суб'єкти і методи, а також принципи та пріоритети державного управління; 3) його суб'єктно-об'єктні й суб'єктно-суб'єктні відносини; 5) організаційні процедури щодо формування та реалізації державного управління у цій сфері тощо [3].

Ці елементи організаційного механізму державного управління у сфері забезпечення національної безпеки визначені у Законі України «Про національну безпеку України» [4]. Власне кажучи, виділені ключові суб'єкти такого управління й основні напрямки їх діяльності у цій сфері. Принагідно відзначимо, що згідно з останнім законодавчим нововведенням окремим напрямком такої діяльності є демократичний цивільний контроль. Разом із тим, конструктивні елементи цього контролю не визначені належним чином на законодавчому рівні, хоча вони виступають як засоби комплексного впливу (забезпечення) національної безпеки.

Розглядаючи *склад сектору безпеки й оборони України* (рис. 1), визначений у ч. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» [4],

Рис. 1. Структура організаційного механізму державного управління у сфері національної безпеки України

Джерело: складено на підставі [4]

основними органами в її забезпечення є такі інституції: Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Нацгвардія України, Нацполіція України, Держприкордонслужба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, СБУ, Управління держохорони, Держслужба спецзв'язку та захисту інформації, Державна спеціальна служба транспорту України, Апарат РНБО, розвідувальні органи, центральний орган виконавчої влади щодо військово-промислової політики тощо.

Разом із тим, забезпечення національної безпеки у системі державної виконавчої влади відноситься також до функціональної компетентності таких органів:

– Міністерства закордонних справ України;

– Міністерства юстиції України;

– Міністерства економічного розвитку і торгівлі України;

– Міністерства енергетики та вугільної промисловості України;

– Міністерства інфраструктури України;

– Міністерства охорони здоров'я України;

– Міністерства соціальної політики України;

– Міністерства екології та природних ресурсів України тощо, а, відтак, і підпорядкованих їм органів (див. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [4]).

На підставі зазначеного наполягаємо на необхідності внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» [4] щодо визначення у ньому цих інституцій серед складу сектору безпеки й оборони України, у т. ч. під час здійснення цивільного контролю.

Усі вищевказані органи, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки України, є державними інституціями. Однак слід мати на увазі, що поряд із державною інституційною системою національної безпеки у нашій країні продовжує формуватися *недержавна система цивільного* (загальногромадянського) *контролю*. Підґрунтя цієї системи складають громадські структури безпеки різного рівня, які здійснюють усе більший вплив на структуру організаційного механізму нацбезпеки і типологізацію його інститутів.

Наявність і паралельне функціонування цивільної і державної інституційної систем забезпечення безпеки України створюють ту необхідну рівновагу, здатну вберегти суспільство і державу від анархії, переходу до авторитаризму, диктатури і нового тоталітаризму. Доцільність функціонування обох систем безпеки обумовлена тим, що громадянське суспільство і держава – категорії нерівнозначні. Держава покликана служити йому, оскільки саме суспільство формує й утримує державний апарат, відтак, воно має всі підстави направляти і контролювати її діяльність, виходячи зі своїх ціннісних уявлень і чинних законів.

Вище ми вже зупинилися на характеристиці поняття «демократичний цивільний контроль» як останнього законодавчого нововведення [4, Розділ III]. Через свою актуальність і важливість для соціально-економічного розвитку, цей вид контролю має стати предметом окремого розгляду. Наразі підкреслимо, що громадяни, громадські та інші організації й об'єднання також мають права й обов'язки щодо участі у забезпеченні національної безпеки. Держава здійснює правовий і соціальний захист громадян, громадських та інших організацій і об'єднань, які сприяють формуванню державної політики у сфері національної безпеки, а також у контролі за її виконанням.

Отже, у цілому *організаційне забезпечення державного управління у сфері національної безпеки України* являє собою інтегровану систему ціннісно-раціональних організаційних дій, обумовлених необхідністю задоволення та захисту національних інтересів, яка відзначається соціальною значущістю, публічністю, векторністю і легітимністю, при цьому передбачає ефективність шляхів і засобів реалізації для забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави. Ця діяльність може розглядатися, з одного боку, як певний стан суспільних відносин, а з другого – як комплекс спеціальних заходів, спрямованих на її реалізацію. Останнє передбачає функціонування державних і недержавних інституцій, покликаних спеціальними методами та засобами забезпечити стан захищеності життєво важливих інтересів – особистості, суспільства і держави.

Висновки і пропозиції. Отже, на підставі проведеного аналізу організаційного механізму державного управління у сфері національної безпеки було визначено, що він підпорядковується специфіці предмета державного регулювання та відзначається публічністю. Акцентуючи увагу на цій специфіці, аргументовано, що головна мета діяльності всіх інститутів у сфері забезпечення національної безпеки – це захист інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Факторний аналіз

функцій державних органів із забезпечення національної безпеки переконує у тому, що в Україні основним недоліком наявної організаційної системи забезпечення національної безпеки все ж залишається нерозвиненість її основних функціональних елементів. З усіх перерахованих функцій численних органів різних гілок влади формується пакет функцій, що відповідають наявним потребам забезпечення національної безпеки. При цьому відсутня реалізація ключової функції управління – моніторингу, що охоплює здійснення аналізу й оцінки реальних і потенційних загроз у різних сферах національної безпеки, визначення ступеня адекватності їм вжитих заходів захисту і введення державою для цих цілей правових обмежень і заборон. У цьому контексті важливим є визначення основних категорій, «шкали організаційних пріоритетів у сфері національної безпеки», а також здійснення класифікації та ранжування загроз у ній (за характером і розмірами небезпеки, яку у даний момент вони представляють). Подібна «шкала» не є постійною величиною і може зазнавати змін у залежності від конкретної ситуації, характеру і ступеня загроз. На цій підставі запропоновано внести відповідні зміни до Закону України «Про національну безпеку України», а також доповнити суб'єктний склад організаційного механізму державного управління у сфері національної безпеки України.

Список використаної літератури:

1. Бакуменко В.Д. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ: Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2010. 820 с.
2. Домбровська С.М., Помаза-Пономаренко А.Л., Лукиша Р.Т., Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків. Харків: НУЦЗУ, 2018. 216 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. Законодавство України // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://rada.gov.ua/.

Крук С. И. Организационный механизм государственного управлвения в сфере обеспечения национальной безопасности Украины

Обосновано, что в сфере национальной безопасности следует применять, прежде всего, организационные государственно-управленческие инструменты. Определено, что среди этих инструментов особое место занимает принятие и реализация государственно-управленческих решений. Они составляют основу для организационного механизма государственного воздействия. Уточнены особенности формирования такого механизма, а также основные проблемы его субъектного состава. Проанализированы правовые основы, необходимые для государственно-организационного обеспечения национальной безопасности Украины.

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

Kruk S. The organizational mechanism of public administration in the sphere of ensuring of national security of Ukraine

It was proved that in the field of national security, it is necessary to apply the following state organizational instruments. It was determined that among these instruments in the field of national security formation and realization of public management decisions is a special place. It was defined that public management decisions make up the foundation for the relevant organizational state mechanism. The main peculiarities of formation of this mechanism were specified, as well as the main problems of its subjective composition. The domestic legal frameworks of state organizational necessary for national security of Ukraine were analyzed.

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

УДК 351.778.532:347

Р. О. Кушлик
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету ветеринарної медицини
та біотехнологій імені С. З. Гжицького

Н. Б. Радух
кандидат економічних наук, старший викладач
кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету ветеринарної медицини
та біотехнологій ім. С. З. Гжицького

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕНЕРГОМОДЕРНІЗАЦІЄЮ В УКРАЇНІ МЕТОДАМИ ІННОВАЦІЙНИХ ПІДХОДІВ ДО ТАРИФНО-ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Проаналізовано особливості політики енергомодернізації як систему організаційних і технологічних заходів з оптимізації використання всіх видів енергоресурсів. Досліджено наявні механізми державного регулювання енергетичного сектору щодо удосконалення проведення тарифної політики серед населення в Україні. З'ясовано необхідність отримання органами державної влади та органами місцевого самоврядування актуальної інформації про можливості використання урядових програм з енергомодернізації галузі. Обґрунтовано принципи регуляторних функцій державної фіскальної політики щодо контролю та ліквідації заборгованостей у галузі енергозабезпечення в Україні на сучасному етапі.

Ключові слова: *державне регулювання, тарифна політика, споживачі, енергомодернізація, органи державної влади, фіскальна політика, заборгованість, механізми, енергоресурси.*

Постановка проблеми. З огляду на високу залежність сучасної економіки від наявності енергоресурсів, ринок енергетичних послуг вважається одним з базових елементів у системі забезпечення економічної стабільності та розвитку. Питання розвитку і забезпечення ефективності енергетичних послуг істотно укладені, оскільки на них також чиниться сильний вплив соціальних і політичних процесів. У сучасному світі енергетика стала однією з основних причин міждержавних, внутрішньодержавних і соціальних конфліктів. У зв'язку з цим процес державного регулювання енергетичних послуг також часто виявляється надмірно політизованим, а галузі енергетики піддаються такому впливу, залежно від їх значення в економіці та рівня розвитку.

У стратегії державної енергетичної політики на найближчу перспективу не були передбачені заходи щодо скорочення заборгованості за спожиті енергоресурси. Збільшення заборгованості в енергетичному секторі є проблемою державного масштабу, а тому органи державної влади повинні активно брати участь у вирішенні механізмів її вирішення. Основні причини збільшення заборгованості виділяють складні соціально-економічні умови, що зумовлюють низький рівень життя населення і фінансову нестійкість промислових підприємств.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного регулювання надання енергетичних послуг мають відрізнятися новизною, бо як галузь остаточно сформувалася лише у середині минулого століття, однак з огляду на важливість, вже розроблені різні методи впливу з метою її розвитку. До цього часу не були заплановані комплексні заходи, спрямовані на організацію в Україні виробництва обладнання для технічного оснащення енергетики.

З огляду на це, необхідно розробити програму розвитку такого виробництва і підтримки підприємництва у даній сфері. Залучення іноземних інвестицій утруднено низькою інвестиційною привабливістю економіки України та низкою політичних чинників. Органи державної влади поетапно вживають заходів щодо створення умов для розвитку ринку енергетич-

© Кушлик Р. О., Радух Н. Б., 2018

них послуг; створено законодавчу базу, яка регулює відносини виробників і споживачів енергії, прийняті і реалізуються державні програми розвитку енергетичного комплексу.

Процес державного регулювання надання енергетичних послуг в Україні ще не до кінця налагоджений і вимагає доопрацювання і визначення державних механізмів та заходів впливу на енергетику з метою отримання найбільш прийнятного результату. Особливість державного регулювання надання енергетичних послуг має полягати у тому, що енергетика є природною монополією у будь-якій країні незалежно від видів енергоносіїв. У зв'язку з цим, навіть при найбільш ліберальному підході до питань регулювання економіки, необхідність державного регулювання енергетичних послуг очевидна. Важливим є складення переліку підприємств, які виробляють або здатні виробляти обладнання для енергетики, які вже діють, і надавати їм державну підтримку.

Мета статті – з'ясувати ефективність діяльності органів державної влади в Україні щодо оптимізації тарифно-фіскальної політики у галузі енергозабезпечення та раціональність процесів енергомодернізації у цілому.

Для цього потрібно вирішити наступні завдання:

1. Проаналізувати особливості політики енергомодернізації як системи організаційних і технологічних заходів з оптимізації використання всіх видів енергоресурсів.

2. Дослідити наявні механізми державного регулювання енергетичного сектору щодо удосконалення проведення тарифної політики серед населення в Україні.

3. З'ясовувати факт отримання органами державної влади та органами місцевого самоврядування актуальної інформації про можливості використання урядових програм з енергомодернізації галузі.

4. Обґрунтувати принципи регуляторних функцій державної фіскальної політики щодо контролю та ліквідації заборгованостей у галузі енергозабезпечення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Роздрібний ринок енергетичних послуг, будучи одним з найбільш значущих ринків, функції якого полягають у розподілі енергоносіїв серед споживачів, має велике значення у системі надання послуг населенню [3]. Також необхідно розглянути заходи державної енергетичної політики у контексті пріоритетів розвитку енергетичного сектору. Так, важливим є створення технічних можливостей для використання альтернативних джерел енергії, пошук і забезпечення інвестиціями підприємств паливно-енергетичного комплексу держави з метою якнайшвидшої реконструкції наявних виробничих потужностей; придбання високопродуктивної та енергозберігаючої техніки, технології, обладнання.

Саме тому при складанні загальної національної стратегії розвитку енергетичної галузі обов'язково необхідно зазначити даний перелік, як пріоритетний. В Україні поширене переконання, що основними причинами несплати населенням боргів за споживання енергоносіїв є бідність і низькі доходи боржників. Однак, практичні спостереження за реальною ситуацією демонструють іншу картину: найбільша заборгованість є у тих осіб, яких прийнято відносити до забезпечених, у той час, як особи зі справді мізерним доходом намагаються сплачувати всі рахунки [4]. У зв'язку з цим, необхідно більш ретельно перевіряти реальні причини несплати кожним окремим домогосподарством і розробити на законодавчому рівні державні механізми стягнення боргів з тих осіб, які цілком можуть погасити свої заборгованості.

На збільшення заборгованості за спожиті енергоресурси основний вплив має загальний кризовий стан економіки. В Україні не приділяється належної уваги розробці державних механізмів скорочення заборгованості та відсутня навіть загальна стратегія діяльності у зазначеній галузі. Разом з тим, вже сьогодні ситуація почала дещо змінюватися і критичність економічного стану робить все менший вплив на дану проблему. Основною проблемою, що перешкоджає зниженню заборгованостей із платежів за використання енергоносіїв, є велике число економічних злочинів, що у сукупності з наслідками кризи і призводить до тієї ситуації, яка характерна для системи оплати рахунків, що виставляються енергетичними компаніями.

Поряд з причинами зростання заборгованості за спожиті енергоресурси, що були названі, слід також враховувати те, що частина споживачів свідомо не оплачує рахунки у надії, що з плином часу борг буде списаний. Також певні відповідальні особи, які мають прямий доступ до фінансів енергетичної сфери, приховують і привласнюють частину прибутку. Відбуваються незаконні незареєстровані підключення до мережі, при цьому оплата за споживання не проводиться зовсім, проводяться дії, спрямовані на

зменшення обсягів реєстрованого споживання, а також може відбутися змова відповідальних осіб, коли без реального погашення боргу, ця заборгованість списується як оплачена [11].

Оскільки такі дії мають прихований незаконний характер, то особи, які їх вчиняють, докладуть усіх зусиль, щоб не бути виявленими і, щоб не втратити той дохід, який вони отримують у результаті скоєння правопорушень. У зв'язку з цим, стратегія зниження заборгованості за спожиті енергоносії повинна включати цілеспрямовану активну державну політику із запобігання всіх перерахованих порушень. Для цього необхідно посилити систему контролю і забезпечити її безперервну та ефективну діяльність. У цьому контексті надзвичайно складно домогтися того, щоб контролюючі структури самі не залучилися до процесу правопорушень і виконували свої обов'язки [9].

Ще одним напрямком державної стратегії скорочення заборгованості за спожиті енергоносії повинна стати планомірна робота з усіма іншими боржниками, у тому числі з домогосподарствами. Слід підкреслити, що проведення збалансованої тарифної політики відповідає інтересам розвитку галузі та цілям держави, разом з тим у даній сфері помітні деякі упущення. Той факт, що політика підвищення тарифів не врахована у програмах енергозабезпечення, не обґрунтовує її для державної енергетичної політики [10]. Подібний підхід абсолютно неприйнятний, оскільки процес зміни тарифів торкається інтересів як виробників, так і споживачів, а також держави. Тому необхідно більш уважно стежити і за процесом підвищення тарифів, і за результатами такого підвищення, бо з кожним роком ситуація з подачею електроенергії має тенденцію до погіршення.

Система моніторингу та відстеження результатів у державі повинна проводити постійний контроль над процесом виконання програм і планів з розвитку енергетичного комплексу. Моніторинг необхідно проводити у тісній взаємодії з системами прогнозування та реагування на відхилення від плану і забезпечення безпеки [8]. Дана система виробляє конструювання різних моделей розвитку галузі та поведінки господарюючих суб'єктів у тих чи інших умовах під впливом заходів у рамках державної енергетичної політики. Прогнозування повинно визначати можливі результати у процесі реалізації будь-якої програми або плану. У цих умовах реагування на відхилення від плану і забезпечення безпеки повинно визначити способи необхідного впливу для своєчасної нейтралізації негативних наслідків допущених помилок [7].

Повертаючись до проблеми механізму контролю за реалізацією державних енергетичних програм, необхідно зазначити, що головною умовою його ефективності є залучення кваліфікованих фахівців, здатних реально оцінювати ситуацію і, приймаючи адекватні рішення, здійснювати раціональні заходи, спрямовані на розвиток енергетичних послуг. Одним з найважливіших напрямків державної енергетичної політики повинно стати збільшення енергоефективності енергетичного комплексу, слід приділяти увагу не тільки енергозбереженню, а й державному регулюванню попиту і зниження енергоспоживання у зимовий період. При проведенні заходів, спрямованих на зниження втрат у мережах, дефіцит енергоресурсів в Україні можна буде майже повністю ліквідувати.

Окреслимо основні принципи державного регулювання надання енергетичних послуг: раціональне використання можливості економіки щодо забезпечення потреб енергоресурсами; уникнення за допомогою ефективного державного регулювання впливу деструктивних процесів на енергетичну систему; необхідність комплексного підходу до розробки механізмів державного регулювання енергетичних послуг; необхідність досягнення балансу між інтересами суб'єктів господарської діяльності з національними інтересами і ресурсами.

Для ринку енергетичних послуг в Україні характерні особливості, які визначають його стан на теперішній день і можливості його подальшого розвитку. Серед таких особливостей слід виділити дефіцит енергоносіїв, викликаний наслідками військових дій, розподіл енергоресурсів у державі має яскраво виражений регіональний характер, а більша їх частина зосереджена у східному та південному регіоні, у той час як північний регіон не забезпечений енергоресурсами, у результаті чого виникає необхідність у створенні мереж транспортування енергоносіїв [2, с. 36].

Основною причиною повільного оновлення енергетичних послуг є економічний стан держави у цілому і слабкі можливості фінансування розвитку енергетичного комплексу зокрема. Важливим є проведення геологорозвідувальних робіт, підвищення рівня видобутку вугілля, нафти і газу, а основний акцент робити на збільшення видобутку вугілля, запаси якого у порівнянні з запасами інших енергоносіїв в Україні відносно більші. Збільшення видобутку енергоносіїв неможливе без розвідок нових родовищ, без цього у коротко-

строковій та довгостроковій перспективі це може призвести до зниження їх видобутку.

Але, якщо проаналізувати структуру споживання енергоносіїв в Україні, стає очевидним, що вугілля відіграє не настільки вагому роль, як видається. Збільшення споживання вугілля можливе при переході на його повсюдне використання для цілей теплопостачання і опалення. Населенню необхідно у зимовий період практично повністю забезпечувати свої будинки теплом шляхом використання вугілля як основного палива. Але це збільшення споживання вугілля не буде настільки високим, щоб суттєво змінити структуру споживання енергоносіїв.

Необхідно, поряд із розвитком виробничої складової енергетичного сектора, також розвивати методи реалізації енергоносіїв і вдосконалювати відносини на енергетичних ринках. З цією метою слід приділяти більш пильну увагу розробці стратегії інвестування в енергетику і механізму її реалізації, фінансової стабілізації галузевих систем енергетики і вдосконалення тарифної політики. Вирішення даних проблем пов'язане з низкою труднощів, серед яких особливо слід зазначити низьку рентабельність промислового виробництва на багатьох підприємствах і, як результат, низьку платоспроможність самих підприємств, а також все ще досить високий рівень бідності населення, що перешкоджає фінансовій стабілізації.

Тарифна політика в Україні не враховує інтереси споживачів енергоресурсів, що також не сприяє розвитку енергетичних послуг. У зв'язку з цим, необхідно переглянути тарифну політику таким чином, щоб вона, з одного боку, не привела до посилення проблеми неплатежів і, з іншого боку, сприяла збільшенню надходженню коштів в енергетику. Стратегічними напрямками розвитку ринку енергетичних послуг повинні виступати стимулювання енергозбереження не внаслідок обмеження споживання енергії, а шляхом впровадження енергозберігаючих технологій – це забезпечить зниження енергоємності вітчизняної економіки, яка на даний момент значно перевищує загальноприйняті показники [5].

Центральною проблемою в енергозабезпеченні України залишається дефіцит енергоресурсів на внутрішньому ринку держави. Хоча всі діючі програми розвитку енергетичних послуг спрямовані на вирішення саме цієї проблеми, її гострота з плином часу не знижується, що свідчить про неефективності вжитих заходів. Причиною низької ефективності державної політики, спрямованої на розвиток енергетичних послуг, є слабкий контроль за самим процесом її реалізації [1]. У результаті отримані результати значно нижче, ніж ті, що планувалися. Все це підтверджує необхідність контролюючої функції, яка б забезпечувала ефективну реалізацію державної енергетичної політики і сприяла б внесенню у неї змін у разі зниження її ефективності.

Основними проблемами, що перешкоджають розвитку ринку енергетичних послуг України є низький рівень інвестування в енергетику і високий рівень тіньової економіки та корупції у державі [6]. У зв'язку з цим, пріоритетним напрямком розвитку енергетичних послуг є створення умов для підвищення їх інвестиційної привабливості. З цією метою, необхідно насамперед провести реформу, спрямовану на ліквідацію всіляких бар'єрів, що виникають на шляху підприємців при реалізації ними своїх інвестиційних проектів. Необхідно більш жорстко здійснювати боротьбу з тіньовою економікою та корупцією, бо ніякі зусилля, спрямовані як на розвиток енергетичних послуг, так і на розвиток всієї економіки України, не принесуть бажаного результату поки кількість правопорушень не знизиться.

Висновки і пропозиції. В Україні необхідно вживати термінових заходів щодо реконструкції енергорозподільчих мереж, оскільки їх вихід з ладу здатний спричинити негативні наслідки. Частково проблему реконструкції інфраструктури можна вирішити за допомогою об'єднаних територіальних громад, як це вже робилося у процесі будівництва нових мереж, коли за кошти споживачів здійснювалося будівництво всієї внутрішньої інфраструктури. У зв'язку з цим, необхідно оцінити можливості та потреби окремих населених пунктів і провести агітаційну роботу, роз'яснивши причини необхідності реконструкції і наслідки того випадку, якщо така реконструкція не буде вчасно здійснена.

Потрібно поєднувати вирішення проблеми заборгованості за спожиті енергоресурси частини домогосподарств з будівництвом енергорозподільчих мереж. Для цього необхідно розробити державний механізм списання заборгованості внаслідок фінансування боржниками будівництва об'єктів інфраструктури. Зазначені недоліки вказують на те, що сама система державного регулювання енергетичних послуг і державна енергетична політика далекі від досконалості. Є необхідність створення механізму державного контролю над процесом виконання програм у галузі енергетики, такий механізм повинен включати у себе систему моніторингу та відстеження результатів, прогнозу-

вання, розробки планів і програм та реагування на відхилення від плану і забезпечення безпеки.

Список використаної літератури:

1. Вступил в силу порядок формирования прогнозной оптовой рыночной цены электроэнергии. Энергобизнес. 2016. № 14. С. 26.
2. Енергетична галузь України: підсумки 2015 р. Центр Разумкова. 2016. 71 с.
3. Європейський енергоринок: якою є справжня ціна на газ і електрику? Українська енергетика, DiXi Group. 2016. URL: http://uaenergy.org/post/58557 (дата звернення: 25.09.2018р.).
4. Ми встановили правила гри. Глава Нацкомісії з регулювання енергоринку про розпочату реформу. Бизнес. 2016. URL: http://biz.nv.ua/ukr/publications/mi-vstanovili-pravila-gri-glava-natskomisiji-z-reguljuvannjaenergorinku-pro-rozpochatu-reformu-124371.html (дата звернення: 25.09.2018р.).
5. Матейко С. Особливості та проблеми тарифної політики у комунальній сфері України. URL: http://masters.donntu.edu.ua (дата звернення: 30.09. 2018р.).
6. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Економіка та тарифна політика. Інформація про тарифи на послуги теплопостачання. URL: http://www.minregion.gov.ua/attachments/contentattachments/774/TEPLO0.01.15.pdf (дата звернення: 02.10. 2018р.).
7. Положення про Державну інспекцію України з контролю за цінами. URL: http://dci.gov.ua/polojennya.html (дата звернення: 30.09. 2018р.).
8. Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06. 2011 р. № 869. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/869-2011-п (дата звернення: 03.10.2018р.).
9. Рибанчук В.Л. Зарубіжний досвід формування та управління ринком житлово-комунальних послуг. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=484 (дата звернення: 03.10. 2018р.).
10. Ровенчак Т.Г. Тарифна політика – один із напрямів реформування галузі ЖКГ. URL: http://irbisnbuv.gov.ua/cgibin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Stmkb_2013_1_25.pdf (дата звернення: 03.10. 2018р.).
11. Сенчук І. Порядок формування та затвердження тарифів на житлово-комунальні послуги в Україні. URL: http://pravo.org.ua/administratywni–198posluhy/1680-poriadok-formuvannia-tazatverdzhennia-taryfiv-na-zhytlovo-komunalniposluhyvukraini.html (дата звернення: 05.10. 2018р.).

Кушлык Р. О., Радух Н. Б. Механизмы государственного регулирования энергомодернизации в Украине методами инновационных подходов к тарифно-фискальной политике

Проанализированы особенности политики энергомодернизации как системы организационных и технологических мероприятий по оптимизации использования всех видов энергоресурсов. Исследованы существующие механизмы государственного регулирования энергетического сектора по совершенствованию проведения тарифной политики среди населения в Украине. Выяснена необходимость получения органами государственной власти и органами местного самоуправления актуальной информации о возможностях использования правительственных программ по энергомодернизации отрасли. Обоснованы принципы регуляторных функций государственной фискальной политики по ликвидации задолженностей в области энергообеспечения в Украине на современном этапе.

Ключевые слова: *государственное регулирование, тарифная политика, потребители, энергомодернизация, органы государственной власти, фискальная политика, задолженность, механизмы, энергоресурсы.*

Kushlyk R. O., Radukh N. B Mechanisms of government regulation of energy modernization by methods of innovative approaches to tariff and fiscal policy in Ukraine

Features of energy modernization policy as a system of organizational and technological measures for optimization of use of all types of energy resources are analyzed. The existing mechanisms of state regulation of the energy sector concerning the improvement of tariff policy among the population in Ukraine are explored. The necessity of obtaining the state authorities and local self-government with the relevant information on the possibilities of using government programs on energy modernization of the industry was clarified. The principles of regulatory functions of the state fiscal policy concerning control and liquidation of arrears of energy supply at the present stage in Ukraine are substantiated.

Key words: *state regulation, tariff policy, consumers, energy modernization, state authorities, fiscal policy, arrears, mechanisms, energy resources.*

УДК 351.127

Т. К. Митропан
аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ЗАКУПІВЕЛЬ ТОВАРІВ, РОБІТ ТА ПОСЛУГ У БУДІВНИЦТВІ

У статті представлено результати аналізу механізмів управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення наявної моделі публічного управління ризиками при закупівлі товарів, робіт та послуг у сфері будівництва на основі інноваційних механізмів управління ризиками з урахуванням кращих європейських практик за співвідношенням ціна-якість.

Ключові слова: *публічне управління, механізми управління ризиками, будівництво, публічні закупівлі, система оцінювання ризиків.*

Постановка проблеми. Сучасний стан національної економіки потребує перетворень в усіх сферах суспільного життя. Зважаючи на це, державна стратегія передбачає активізацію зовнішньоекономічної діяльності (у тому числі державних закупівель); зниження бар'єрів входження на світові ринки, набуття членства е міжнародних організаціях. За цих умов аналіз та оцінка ризиків стають необхідністю.

Варто враховувати, що на сьогодні значно зростає кількість ризиків, характерних для будівельних проектів. Однак важливою особливістю є мінливість їх числа та характеру протягом усього періоду будівельного циклу. Критичними для будівельного виробництва насамперед є ризики, пов'язані з матеріально-технічним забезпеченням, що обумовлює необхідність аналізу залежності між виявленими факторами і собівартістю будівельної продукції.

Проблематика здійснення публічних закупівель за сучасних умов потребує особливої уваги та комплексного дослідження, удосконалення механізмів управління ризиками, формування принципів добросовісної конкуренції та проведення поглибленого аналізу з цих питань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В умовах глобалізаційних процесів важливість будівельної діяльності зростає. Виникає потреба у формуванні модернізованих державних механізмів в управлінні ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві. Вагомий внесок у дослідження зазначеної проблематики зробили такі науковці, як Л. Антонова [1], І. Власенко [2], М. Григор'єва та В. Кобржицький [3], Д. Гризоглазов, І. Давидов [4], О. Непомнящий [10], О. Тараненко [12], Л. Шутенко [14] та інші вчені.

Розвиток ринку публічних закупівель для більш ефективного його функціонування вимагає дослідження механізму його становлення. Необхідність пошуків науково обґрунтованих шляхів розвитку публічного управління у будівельній галузі підтверджує актуальність та своєчасність даного наукового дослідження.

Мета статті – проведення комплексного дослідження методів оцінювання ризиків будівельних організацій та їх складових елементів, виявлення та обґрунтування інструментів впливу на процес закупівель, а також розроблення пропозицій щодо удосконалення механізмів управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку української держави актуальними є питання щодо управління ризиками при здійсненні публічних закупівель. Сьогодні ризик являє собою поєднання ймовірності та наслідків несприятливого результату, а управління ризиками – процес проведення певних управлінських рішень для мінімізації шансу несприятливих наслідків та зменшення можливих втрат.

М. Григор'єва та В. Кобржицький [3] переконані, що «для українських підприємств, що функціонують в умовах нестабільного зовнішнього середовища, концепція оцінки ризиків зовнішньоекономічної діяльності не може базуватися на класичних принципах. Особливу увагу повинно бути приділено методам ком-

© Митропан Т. К., 2018

пенсації та зниження ризику, тобто запобігання несприятливих подій або послаблення їхнього негативного ефекту задля скорочення ймовірності та обсягу втрат» [3, с. 27]. Для мінімізації ризикованих ситуацій експерти визначають різні прийоми, зокрема: диверсифікація, страхування, лімітування, самострахування, розподіл ризику [6].

На тепер проблема управління ризиками не може бути ефективно вирішена комплексом заходів і послуг. Саме тому на сьогодні вирішення зазначеної проблеми полягає виключно у впровадженні комплексної системи управління ризиками, що охоплює всі аспекти діяльності будь-якої галузі. Система управління ризиками передбачає всебічний аналіз сукупності наявних ризиків, їх ідентифікацію, оцінювання та вироблення механізмів контролю.

Варто враховувати, що будівельна галузь посідає одне з основних місць в економіці держави, оскільки створює основні фонди як виробничого, так і невиробничого характеру, забезпечує побутові, соціально-культурні потреби населення, сприяє створенню великої кількості нових робочих місць. Однак ефективність функціонування будівельної галузі залежить від державної політики щодо її підтримки та регулювання [14].

О. Непомнящий зазначає, що «в основі сучасної житлової політики лежать три ключові аспекти: розуміння важливості житлового сектора як одного з основних секторів економіки; необхідність перегляду державної допомоги у житловому секторі з основним наголосом на державній підтримці програм надання соціального та доступного житла у рамках побудови держави загального добробуту; перехід в державному управлінні до принципів належного урядування (Good Governance). Усе це обумовлює «зрушення» у розумінні органами влади своєї ролі в основному як безпосереднього постачальника допомоги у житлових питаннях, які є складовими політики соціального забезпечення, до регулювання житлового сектора як ключового компонента економіки» [9, с. 101].

І. Власенко вважає, що будівельні об'єкти піддаються різним ризикам на всіх етапах життєвого циклу проекту, тому система державного управління ризиками має передбачати шляхи та засоби уникнення бюрократичної неефективності будівельного процесу на кожній його стадії, забезпечуючи при цьому мотивацію для працівників як низького, так і високого рівнів [2, с. 94].

На думку М. Григор'євої, оцінка ризику являє собою сукупність регулярних процедур аналізу ризику та будується на загальному вивченні економічної діяльності підприємства чи організації і середовища його функціонування на предмет джерел ризику, аналізі зовнішніх і внутрішніх факторів ризику, визначенні показників оцінки рівня ризику, а також у встановленні механізмів і моделей взаємозв'язку показників і факторів ризику. У практичній діяльності підприємств важливе значення має спосіб вимірювання ризиків діяльності. При цьому основними є якісна та кількісна оцінки ризику [3, с. 29].

Слід урахувати, що оцінка ризиків базується на прогнозуванні можливих наслідків реалізації закупівель, упровадженні комплексної системи оцінювання ризиків, що дозволяє своєчасно виявляти негативні фактори, детально проводити їх аналіз та спрямовувати дії у напрямку одержання результату.

Аналіз ризиків полягає у чіткому дотриманні основних процесів оцінки, що надає можливість виявляти як ризики зовнішньоекономічної діяльності, так і внутрішні ризики, що безпосередньо впливають на результати діяльності будівельних організацій.

Варто звернути увагу на основні причини виникнення ризиків в Україні, зокрема до них належать: прояв нестабільності в економічних процесах, недостатня обізнаність в економічній діяльності провідних країн світу, відсутність пріоритетних напрямів розвитку діяльності будівельної організації.

У сучасних умовах розвитку української держави на оцінку ризику зовнішньоекономічної діяльності організацій впливають такі умови [3, с. 29]:

– значний досвід врахування ризиків та управління ними, що характерно для великих підприємств, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність протягом тривалого часу;

– досить значні суми зовнішньоекономічних контрактів, що потребують ретельного оцінювання ризиків (оцінка ризиків);

– інфраструктура управління багатьма видами ризиків як в Україні, так і за кордоном – торговельно-промислові палати, банки, біржі, юридичні і консультаційні фірми;

– ретельний контроль з боку держави за діяльністю підприємств;

– неврегульованість правил повернення податку на додану вартість у процесі експорту товарів, що веде до заборгованості держави

та консервації обігових коштів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності;

– збільшення кількості антидемпінгових розслідувань щодо підприємств-експортерів.

Враховуючи вище зазначені умови, важливим рішенням з управління ризиками у будівельних організаціях є впровадження системи корпоративних стандартів управління – єдиних політик, регламентів, положень, процедур і єдиних підходів до їх здійснення. Для кожної групи ризиків передбачається розроблення та впровадження певного набору корпоративних стандартів, покликаних мінімізувати ймовірність їх виникнення.

Ефективне функціонування комплексної системи управління ризиками у будівельній галузі вимагає дотримання низки принципів, що повинні бути розроблені на етапі проектування:

– найбільш повне охоплення можливих сфер виникнення ризиків, що дозволяє звести ступінь невизначеності до мінімуму;

– мінімізація спектра можливих ризиків і ступеня їх впливу на діяльність організації;

– прийняття ризику лише у тому випадку, якщо він ідентифікований та оцінений, вироблено і впроваджено механізми його моніторингу.

У цілому комплексна система управління ризиками спрямована на виявлення та подолання потенційних ризиків шляхом застосування своєчасних заходів стосовно їх усунення або мінімізації.

Порівняно нещодавно почав розвиватися процес організації державних закупівель в Україні. У період 80-90-х років XX ст. Комісія ООН почала проводити активну роботу у галузі державних закупівель. У 1993 р. був розроблений і ухвалений Типовий закон ЮНІСТРАЛ про міжнародний торговий арбітраж [13], який рекомендовано для розроблення або удосконалення національного законодавства про закупівлі для країн, в яких чинне законодавство не відповідало сучасним вимогам міжнародної практики конкурсної форми розміщення державних контрактів на закупівлю продукції, особливо країнам із перехідною економікою, зокрема й Україні [12, с. 272].

Л. Антонова визначає [1], що основним інструментом прямого впливу держави на процес закупівель є нормативно-правові акти, плани макроекономічного розвитку, цільові програми розвитку, проведення державних закупівель, складання місцевих та державного бюджетів тощо. Інструментами непрямого регулювання визначається реалізації фіскальної, грошово-кредитної, інвестиційної, амортизаційної, інноваційної економічної політики тощо [1].

Фахівцями Івано-Франківського центру науки, інновацій та інформатизації зазначено [5], що «переважна частина закупівель товарів, робіт і послуг здійснюється поза державними замовленнями. Насамперед це стосується закупівлі товарів, робіт і послуг, які не виробляються чи не виконуються вітчизняними підприємствами. Фінансування таких закупівель здійснюється згідно з кошторисами видатків на утримання державних органів усіх гілок влади, розробленими відповідно до видатків, передбачених у Державному бюджеті на поточний рік. Причиною цього є те, що дія норм Закону «Про поставки продукції для державних потреб» поширюється на закупівлю продукції державними замовниками для забезпечення пріоритетних соціально-економічних потреб суспільства (освіта, культура, наука тощо) лише у вітчизняних виробників. Закон обмежує залучення до виконання державних замовлень іноземних суб'єктів господарювання, що фактично суперечить загальновизнаним нормам міжнародної торгівлі» [5, с. 14].

На сьогодні Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року [11] розповсюджується на всі закупівлі бюджетних установ та основні принципи державних закупівель полягають у наступному:

– добросовісна конкуренція серед учасників;

– максимальна економія та ефективність;

– відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель;

– відсутність дискримінації учасників;

– об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій конкурсних торгів;

– запобігання корупційним діям і зловживанням.

Обов'язковими умовами Угоди про державні закупівлі є відсутність дискримінації постачальників, залежно від їх статусу та державної належності, і здійснення закупівель на конкурсній основі із забезпеченням прозорості на кожній стадії торгів (тендерів) на вимогу будь-кого з постачальників [5, с. 16].

Ризики державного регулювання зумовлені можливістю прийняття регуляторних рішень, що призводять до зростання операційних витрат компаній. Для мінімізації цих ризиків застосовується моніторинг чинного законодавства та законодавчих ініціатив, що впливають на діяльність компаній, організація зустрічей, консультацій з депутатами Верховної Ради, участь у тематичних нарадах, парламентських слухан-

нях, публікація аналітичних матеріалів у засобах масової інформації.

Вітчизняні вчені О. Міняйло та А. Костенко зазначають [7], що державні закупівлі виступають вагомим інструментом регулювання попиту та пропозиції на конкретні види продукції, оскільки являють собою придбання товарів, робіт і послуг за державні кошти. В умовах ринкової економіки постає потреба вдосконалення управління державними закупівлями, що обумовлює ділове співробітництво держави з іншими суб'єктами ринкових відносин і спрямоване на ефективне використання бюджетних коштів при реалізації державних програм у межах здійснення економічної політики. Основне завдання державних закупівель полягає у створенні сприятливих умов для конкуренції учасників ринкових відносин у сфері виробництва, постачання, надання послуг та будівництва [7, с. 137].

Оскільки ринок державних закупівель все ще знаходиться на стадії формування, то комплекс наукових досліджень ризиків у сфері державних закупівель є актуальним. Все ж переважна частина закупівель товарів, робіт і послуг здійснюється поза державними замовленнями. У цілому можна констатувати, що в Україні залежно від джерел фінансування застосовують такі різновиди закупівель товарів, робіт та послуг у сфері будівництва: державні (публічні) закупівлі; закупівлі за кошти міжнародних фінансових організацій; недержавні (приватні) закупівлі.

Варто зазначити, що публічні закупівлі не обмежуються лише закупівлями, що проводяться у системі PROZORRO. В Україні реалізовується велика кількість проектів, що фінансуються Міжнародними Фінансовими організаціями, зокрема Міжнародним Банком Реконструкції та розвитку, Європейським Банком Реконструкції та Розвитку, Європейським Інвестиційним Банком, що проводяться за правилами цих Міжнародних Фінансових організацій, а також проекти, що реалізуються зі застосуванням процедур інших міжнародних організацій.

З огляду на вище зазначене, під час наукового дослідження було визначено, що механізми управління ризиками при здійсненні закупівель товарів, робіт та послуг у будівництві повинні ґрунтуватися на чотирьох ключових умовах:

– ідентифікація, вимір та оцінка ризиків;
– визначення стратегії управління ризиками;
– впровадження обраної стратегії;
– моніторинг та зворотний зв'язок.

Зазначені умови надають змогу попереджувати та уникати подій, що можуть призвести до аварій, фінансових збитків, людських жертв тощо.

За даними Звіту про результати аудиту ефективності здійснення державних закупівель, Державною судовою адміністрацією України та її територіальними органами було проведено аналіз сучасної ситуації стосовно ефективності використання коштів державного бюджету на закупівлю товарів, робіт та послуг [8, с. 43], де було встановлено, що недосконаліть внутрішнього контролю за порядком підготовки та розгляду проектів кошторисів призвела до затвердження у кошторисі видатків, недостатньо обґрунтованих розрахунками.

Унаслідок недоліків у плануванні видатків було сформовано пропозиції щодо вдосконалення сучасної системи, зокрема [8, с. 45–47]:

– переглянути наявний порядок планування бюджетних видатків з метою запобігання включенню до бюджетних запитів необґрунтованих обсягів потреби у бюджетних коштах;

– з метою оптимального забезпечення засобами інформатизації та усунення ризиків непродуктивного використання коштів розробити та затвердити нормативи забезпечення судових установ, зокрема, системами відеоконференцзв'язку та серверним обладнанням;

– з метою ефективного та прозорого здійснення закупівель забезпечувати здійснення конкурентного відбору учасників у сфері публічних закупівель, для визначення переможця торгів застосовувати конкурентні процедури, передбачені Законом України «Про публічні закупівлі» [11];

– вдосконалити механізм внутрішнього контролю за підготовкою, укладанням договорів та їх виконанням, передбачивши необхідні повноваження і відповідальність структурних підрозділів та посадових осіб: зобов'язати їх під час укладання договорів ретельно перевіряти наявність дозвільних документів, що дають право на проведення відповідних робіт, надання послуг;

– для управління ризиками неефективного використання бюджетних коштів при здійсненні процедур закупівель визначити чіткі критерії оцінювання обґрунтованості вартості та фактичної кількості послуг за договорами із суб'єктами підприємницької діяльності, а також якості їх надання;

– при прийнятті робіт відповідно до актів здавання-прийняття робіт не допускати відображення неповної інформації про роботи і послуги, їх вартість;

– забезпечити функціонування системи внутрішнього контролю з урахуванням іденти-

фікованих цим аудитом ризиків під час використання коштів на закупівлі;

– за ідентифікованим аудитом переліком ризиків під час використання коштів на закупівлі вжити заходів щодо їх зниження та управління ними, визначити посадових осіб, відповідальних за кожний ризик, забезпечити регулярну переоцінку і моніторинг ризиків у системі публічних закупівель.

О. Непомнящий зазначає [10], що «протягом останніх десятиліть у країнах ЄС функції і значення суб'єктів управління у сфері житлової політики пройшли шлях від елементарної адміністрації дефіциту до високорозвиненої структури управління, яка вносить чималий вклад до забезпечення нормальних умов життя населення цих країн, до підтримки збалансованого розвитку різних територій, стабілізації численних структурних центрів. Безумовно, подібний досвід є цікавим і важливим для України, проте також зрозуміло, що його впровадження потребує відповідних передумов, визначення яких має стати подальшим напрямом досліджень» [10, с. 184].

Вітчизняні вчені Д. Гризоглазов та І. Давидов [4] розглядають фінансово-економічні, організаційні та методологічні аспекти функціонування системи державних закупівель, визначають переваги та недоліки функціонування сучасної системи та пошуку дієвих напрямів їх оптимізації на базі аналізу досвіду зарубіжних країн. Дослідники переконані, що «законодавство Європейського Союзу передбачає, що державні підприємства та установи, відповідальні за водопостачання та енергопостачання, транспорт і телезв'язок, повинні керуватися такими принципами:

– відсутність дискримінації;

– прозорість процедур здійснення закупівель. Якщо вартість предмета закупівлі перевищує встановлені директивами порогові показники, повідомлення про закупівлю розміщується у Додатку до Офіційного журналу Європейського Союзу (OJ) з бази даних із закупівлі TED (щоденні пропозиції в електронному форматі);

– інформування про обрану процедуру присудження контракту;

– відповідність технічним вимогам (європейські стандарти повинні мати пріоритет перед іншими міжнародними або вітчизняними стандартами);

– прозорість процедур добору підрядників і присудження контрактів через використання завчасно сформульованих об'єктивних критеріїв» [4].

Враховуючи думку українських дослідників, що для вдосконалення української системи публічних закупівель в умовах євроінтеграційних процесів необхідно детально ознайомитися та проаналізувати досвід різних країн Європейського Союзу для забезпечення кращого співвідношення ціни та якості та мінімізації корупційних процесів під час наукового дослідження автором було розроблено пропозиції щодо вдосконалення публічного управління ризиками при закупівлі товарів, робіт та послуг у сфері будівництва на основі інноваційних механізмів управління ризиками та кращих європейських практик за співвідношенням ціна-якість. Зокрема необхідно:

– сприяти поліпшенню умов конкурентного середовища на ринку державних будівельних контрактів в умовах децентралізації;

– сформувати ідеальне співвідношення ціни та якості;

– здійснювати своєчасний моніторинг маркетингових досліджень стосовно попиту та пропозиції для планування публічних закупівель;

– удосконалити вітчизняне законодавство у сфері будівельної діяльності відповідно до вимог законодавства європейських країн для забезпечення стандартизації та відповідності технічної документації;

– сприяти розвитку діяльності саморегулівних організацій у будівництві;

– вдосконалити механізми державного контролю у будівництві;

– сприяти проведенню публічних закупівель у напрямку задоволення суспільних потреб.

Впровадження запропонованих заходів у практику будівельної діяльності дасть можливість підвищити ефективність публічного управління, покращити якісні та кількісні показники у сфері будівництва та сприятиме прискоренню економічного розвитку української держави.

Висновки і пропозиції. За результатами комплексного аналізу виявлено, що у сучасних умовах є низка прогалин щодо врегулювання деяких питань розвитку будівельної галузі. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення наявної моделі публічного управління ризиками при закупівлі товарів, робіт та послуг у сфері будівництва на основі інноваційних механізмів управління ризиками та кращих європейських практик за співвідношенням ціна-якість. Обґрунтовано необхідність впровадження комплексної системи управління ризиками, яка б передбачала всебічний аналіз сукупності наявних ризиків, їх ідентифікацію, оцінку та вироблення механізмів контролю.

Список використаної літератури:

1. Антонова Л. Стратегічні пріоритети розвитку державного регулювання будівельної галузі економіки України. Наукові праці. Державне управління. 2014. Вип. 223. Т. 235. С. 143–149.
2. Власенко І.М. Сутність державного управління ризиками, що зазнають змін у будівництві, внаслідок децентралізації влади. Держава та регіони. Сер.: Державне управління. 2017. № 4. С. 93-96.
3. Григор'єва М.І., Кобржицький В.В. Удосконалення системи управління ризиками зовнішньоекономічної діяльності підприємств в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 1. С. 25-29. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/1_2015/8.pdf
4. Гризоглазов Д.В., Давидов І.А. Зарубіжний досвід здійснення державних закупівель. Науковий вісник Херсонського державного університету. № 19 (1). 2016 С. 129-133. URL: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_19/1/33.pdf
5. Державне регулювання закупівель в умовах реалізації адміністративної реформи / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. С. 82. URL: http://elcat.pnpu.edu.ua/docs/derzhavni_zakypivli.pdf
6. Дубинець Ю. Теоретичні аспекти ризику зовнішньоекономічної діяльності підприємства. Вісник Тернопільської академії народного господарства. 2005. № 2. С. 245–251.
7. Міняйло О.І., Костенко А.М. Сучасний стан та перспективи розвитку електронних державних закупівель в Україні. Економіка та управління. № 29 (1). С. 135–144. URL: http://oaji.net/articles/2016/1900-1480253816.pdf
8. Невідомий В.І. Звіт про результати аудиту ефективності здійснення державних закупівель Державною судовою адміністрацією України та її територіальними органам. Рахункова палата. № 13–1. 2017. 49 с. URL: http://ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16752638/Zvit_13-1_2017.pdf?subportal=main
9. Непомнящий О.М. Аналіз стану державного регулювання житлового будівництва в Україні. Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів держ. упр. Х.: Вид-во АДНДУ, 2012. № 4 (12). С. 96–102.
10. Непомнящий О.М. Європейський досвід у сфері житлової політики та житлового будівництва. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Асоціації докторів держ. упр. Х. : Вид-во АДНДУ, 2011. № 2 (6). С. 179–184.
11. Про публічні закупівлі: Закон України № 922-VIII від 25.12.2015 р. Офіційний вебсайт Верховної Ради України. № 9. ст. 89. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19
12. Тараненко О.П. Становлення механізму державних закупівель в Україні. Наукові розвідки з державного та муніципального управління. 2014. № 1. С. 272-279.
13. Типовий закон ЮНСІТРАЛ щодо міжнародного торгівельного арбітражу ООН; Типовий закон, Міжнародний документ від 21.06.1985. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_879
14. Шутенко Л.М. Будівельна галузь як об'єкт державного регулювання. URL: http://eprints.kname.edu.ua/29712/1/1.pdf

Митропан Т. К. Совершенствование механизмов управления рисками при осуществлении закупок товаров, работ и услуг в строительстве

В статье представлены результаты анализа механизмов управления рисками при осуществлении закупок товаров, работ и услуг в строительстве. Сформулированы предложения по совершенствованию существующей модели публичного управления рисками при закупке товаров, работ и услуг в сфере строительства на основе инновационных механизмов управления рисками с учетом лучших европейских практик по соотношению цена-качество.

Ключевые слова: *публичное управление, механизмы управления рисками, строительство, публичные закупки, система оценивания рисков.*

Mytropan T. K. Construction: improvement of risk management arrangements for procuring goods, works and services

In this article, an analysis of risk management mechanisms was carried out when purchasing goods, works and services in construction. The proposals on the improvement of the existing model of public risk management in the procurement of goods, works and services in the field of construction on the basis of innovative risk management mechanisms and best European practices in terms of price-quality ratio are formulated.

Key words: *public administration, risk management mechanisms, construction, public procurement, risk assessment system.*

УДК 328.188: 351.7

В. А. Негода
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління
при Президентові України

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

У статті висвітлено проблеми системи адміністративно-територіального устрою України, зокрема ті, які виникають у процесі реформи місцевого самоврядування. Окреслено прогалини чинного законодавства у питаннях адміністративно-територіального устрою країни. Надано пропозицій щодо законодавчого врегулювання питань з формування нового адміністративно-територіального устрою та створення спроможного місцевого самоврядування із забезпечення надання ним якісних послуг мешканцям громад.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, місцеві державні адміністрації, районні ради.*

Постановка проблеми. Нині наявна система адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) давно не відповідає сучасним параметрам і створює перепони до формування ефективної місцевої влади та умов для розвитку відповідних територій. Недоліки АТУ стали особливо відчутними з початком децентралізації, зокрема з формуванням об'єднаних територіальних громад та секторальних реформ, які створюють додаткові проблеми у розподілі повноважень, формуванні податкової системи, міжбюджетних відносинах, визначенні видаткових ресурсів та державних субвенцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні питання організації, правового регулювання і практики застосування місцевого управління в Україні, проблеми державного управління, публічного управління та адміністрування, співвідношення централізації та децентралізації, знайшли відображення у роботах вітчизняних науковців і практиків, серед яких: Т. Безверхнюк, О. Васильєва, П. Ворона, І. Дегтярьова, І. Коліушко, В. Колтун, В. Куйбіда, М. Корнієнко, В. Кравченко, О. Лебединська, В. Мамонова, І. Розпутенко, С. Хаджирадієва, В. Федоренко, В. Шарий та ін. Разом з тим, не до кінця дослідженими, а тому й невирішеними залишаються проблеми, пов'язані зі створення спроможних територіальних громад та їх органів місцевого самоврядування й запровадженням повсюдності їх юрисдикції, формуванням нового адміністративно-територіального устрою.

Метою статті є окреслення наявних актуальних проблем і надання пропозицій щодо законодавчого врегулювання питань з формування нового адміністративно-територіального устрою та створення спроможного місцевого самоврядування щодо забезпечення надання якісних послуг мешканцям громад.

Викладення основного матеріалу. Враховуючи зобов'язання України та відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування [2], розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, якою визначено, зокрема, шляхи і способи розв'язання наявних проблем у сфері розвитку місцевого самоврядування, а розпорядженням Уряду від 18 червня 2014 року № 591-р затверджено План заходів з її реалізації [1].

Одним зі шляхів вирішення проблем, згідно з Концепцією, є розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади [1]. Тобто, децентралізація влади, як процес передачі значних повноважень та ресурсів від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, є одним із фундаментальних принципів, покладених в основу поточної державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Проте для того, щоб передати відповідні фінансові ресурси та повноваження, потрібно

© Негода В. А., 2018

було створити обґрунтовану територіальну основу для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, зокрема на базовому рівні – спроможні територіальні громади та органи місцевого самоврядування, які були б здатні мобілізовувати відповідні фінансові ресурси та ефективно і раціонально їх використовувати, а також спроможні були б виконувати покладені на них повноваження, надавати якісні послуги жителям громад та брати на себе відповідальність.

Тому з метою створення спроможних територіальних громад й реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», відповідно до якого суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад (далі – ОТГ) є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст [9].

Отже, відповідно до частини другої статті 6 Закону територіальні громади у порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову.

Таким чином, об'єднані територіальні громади, як сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах певних населених пунктів, жодним чином не змінюють систему адміністративно-територіального устрою України. Оскільки, за визначенням абзацу 2 статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними (самоврядними) адміністративно-територіальними одиницями (далі – АТО), або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [6]. Але не кожен населений пункт є самостійною АТО. У сільській місцевості поширена практика створення сільських рад (сільрад). Вони нерідко складаються з кількох населених пунктів, що перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та органів місцевого самоврядування, які вона обирає. Станом на 01.09.2018 в Україні на 9806 місцевих рад територіальних громад маємо 29 722 населених пунктів, у тому числі на 8321 сільських рад 19 746 сіл [7].

З утворенням на базі самостійних АТО шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, де-факто утворюється нова АТО, однак такого законодавчого статусу вона не набуває. Це призводить до неоднозначних тлумачень щодо поширення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад на всю територію відповідної сільської, селищної, міської територіальної громад через розширення їх юрисдикції на території поза межами населених пунктів. Разом з тим, слід зазначити, що прогалини сучасного законодавства у питаннях адміністративно-територіального устрою країни потребують законодавчого визначення основних засад адміністративно-територіального устрою України, порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, які на тепер частково регулюються Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 1981 року [5].

Отже, виходячи із дослідження, нами було визначено, які з наявних проблем є найбільш гострими і які можуть бути варіанти законодавчих рішень.

Зокрема, зазначене стосується необхідності запровадження одного із важливих принципів – повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування, у тому числі щодо територій між населеними пунктами. Це потребує чіткого визначення просторових параметрів територіальної основи місцевого самоврядування, зокрема шляхом запровадження адміністративно-територіальної одиниці базового рівня – громади, до складу якої входять один або декілька населених пунктів і відповідні території між ними.

Вважаємо, що до невідкладності вирішення цього питання спонукає активний процес формування спроможних територіальних громад відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [9]. Наприклад, за результатами моніторингу, що проводиться Мінрегіоном, станом на 10.09.2018 вже створено 831 об'єднаних територіальних громад (з них 126 – очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів), що об'єднали 3796 громади (34,7% від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.), в яких проживає близько 7 млн. громадян (19,8% від загальної чисельності населення України) [10]. Таким чином без змін АТУ створилися нові адміністративно-територіальні одиниці, які потребують законодавчого закріплення.

Особливу увагу необхідно звернути на ті випадки, де результатом добровільного об'єднан-

ня стало утворення однієї або кількох громад, межі якої/яких повністю збігаються з межами відповідного району. У таких районах більшість повноважень відповідних райдержадміністрацій, районних рад, як і фінансові ресурси, перейшли відповідним місцевим радам новоутворених територіальних громад та їх виконавчим органам.

Наприклад, межі новоутворених ОТГ Лиманської (Донецької області), Народицької (Житомирської області), Старосинявської (Хмельницької області), Сновської (Чернігівської області) повністю збігаються з межами відповідних районів. В інших випадках у межах відповідного району утворено по декілька об'єднаних територіальних громад, які також охоплюють всю територію. За результатами моніторингу, що проводиться Мінрегіоном [10], таких районів станом на 10 вересня 2018 року вже 17 і 137 районів (з 490), в яких ОТГ покривають понад 50% території району.

Створення однієї ОТГ, межі якої повністю збігаються з межами району, створює ситуацію, за якою зникає поняття «спільні інтереси територіальних громад». У такому випадку втрачається доцільність та підстави щодо функціонування на території відповідного району районної ради, яка згідно з частиною четвертою статті 140 Конституції України є органом місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст [3]. До того ж переведення відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України та Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» місцевих бюджетів ОТГ на прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом забезпечило фактичну передачу повноважень районних рад відповідним радам ОТГ.

З іншого боку, з утворенням однієї або кількох громад, межі якої чи яких повністю збігаються з межами відповідного району, виникає ситуація, згідно з якою на території відповідного району одночасно функціонує райдержадміністрація, районна рада з чисельністю працівників та видатками на їх утримання, та виконавчі органи ОТГ з визначеними законодавством повноваженнями. Це спричиняє дублювання повноважень, конфлікт інтересів, нераціональне використання державних коштів на утримання невиправданої чисельності державних службовців.

Підсумовуючи зазначене, можна констатувати, що з формуванням ОТГ необхідно невідкладно вирішувати питання доцільності збереження таких районів як самостійних адміністративно-територіальних одиниць.

Крім того, слід зазначити, що Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено розроблення та затвердження перспективного плану (далі – ПП) формування територій громад АР Крим, області, який розробляється Радою міністрів АР Крим, відповідною обласною державною адміністрацією згідно з методикою формування спроможних територіальних громад і охоплює всю територію регіону [9].

Попри те, що громади можуть об'єднуватися у вільному форматі, лише об'єднання громад відповідно до ПП є підставою для визнання Кабінетом Міністрів України таких ОТГ спроможними. Фактично, ПП має стати основою для формування нового АТУ на рівні громад відповідного регіону. Тому дуже важливо, щоб ПП були затверджені у всіх областях і на всю їх територію, але з урахуванням Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабміну від 8 квітня 2015 р. № 214 [11].

Методикою формування спроможних територіальних громад визначено, що спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які у результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Також Методикою встановлено ряд інших вимог до формування ОТГ, зокрема чисельність дітей шкільного віку, знаходження у зоні впливу більш потужної територіальної громади з більш розвинутою інфраструктурою, кадровим потенціалом тощо.

Отже, добровільне об'єднання територіальних громад, що відбувається відповідно до ПП створює передумови для затвердження адміністративно-територіального устрою на рівні громад з урахуванням позиції жителів відповідних громад.

Разом з тим, процеси, що відбуваються у результаті як добровільного об'єднання територіальних громад, так і децентралізації по-

вноважень виконавчої влади, а також оптимізації територіальних органів виконавчої влади, вимагають невідкладного законодавчого врегулювання питань, що стосуються адміністративно-територіального устрою на рівні громад і районів.

Отже, першим кроком до вирішення вищезазначених проблем може стати прийняття Парламентом проекту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 8051 від 22.02.2018) [12], який визначає засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

Нормами статей цього Законопроекту пропонується закріпити такі рівні адміністративно-територіальних одиниць, як: регіональний (АР Крим, області), субрегіональний (райони в АР Крим та в областях), базовий (громади) та допоміжний (райони у містах) рівень.

Також у законопроекті визначається порядок утворення, реорганізації, ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів встановлення та зміна їх меж; перенесення адміністративних центрів громад та районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл та селищ та міст, зміни меж села, селища, міста; порядок найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів.

Крім того, у законопроекті пропонується запровадити державну реєстрацію адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, підстави та порядок зняття з обліку у Державному реєстрі.

Важливо зазначити, що законопроект пройшов фахову експертизу у Раді Європи, яку було підготовлено Департаментом з питань демократичного врядування Генерального директорату II – з питань демократії у співпраці з професором Робером Герцогом, почесним професором Страсбурзького університету (Франція). У Висновку [13] зазначено, що у цілому Рада Європи підтримує цей законопроект. Вона високо оцінює той факт, що у ньому визначаються принципи адміністративно-територіального устрою України (включно з найважливішим принципом повсюдності, який має бути нормою, і дерогація якого допускається лише у межах конкретного та обґрунтованого законодавства) та основні механізми його зміни.

Висновки і пропозиції. Виходячи із вищевикладеного, вважаємо, що чинна Конституція України дає можливість провести реформу адміністративно-територіального устрою, а зміни у системі адміністративно-територіального устрою, утворення, ліквідація нових адміністративно-територіальних одиниць мають відбуватися відповідно до прийнятого вищезазначеного закону. Також вважаємо, що на даному етапі необхідно запровадити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою України та адміністративно-територіальні одиниці відповідних рівнів: регіонального (АР Крим, області), субрегіонального (райони в АР Крим та в областях), базового (громади) та допоміжного (райони у містах) рівнів.

Отже, у зв'язку з активним формуванням спроможних громад та збільшенням кількості районів, в яких утворено одну чи декілька об'єднаних територіальних громад, які охоплюють всю територію району, Уряду та Парламенту необхідно насамперед визначитися щодо доцільності збереження таких районів як самостійних адміністративно-територіальних одиниць та прийняти відповідні рішення. Вимагає перегляду також структура та чисельність райдержадміністрацій та інших територіальних органів виконавчої влади у таких районах з метою усунення дублювання повноважень, конфлікт інтересів, оптимізації видатків державного бюджету на утримання невиправданої чисельності державних службовців.

Зокрема, вважаємо, що прийняття парламентом України вищезазначеного законопроекту дозволить врегулювати питання щодо порядку встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів і віднесення їх до певних категорій. Також, після прийняття Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» відкриється можливість прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» або двадцяти чотирьох окремих законів України про адміністративно-територіальний устрій відповідних областей, що дасть можливість комплексно вирішити та врегулювати питання адміністративно-територіального устрою України. Саме у цьому контексті буде проведено подальше дослідження.

Список використаної літератури:
1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Конституція України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо [...] Конституційний Суд: Рішення від 13.07.2001 № 11-рп/2001. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01/paran54#n54.
5. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97.
7. Число адміністративно-територіальних одиниць: офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html.
8. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону (реєстр. № 2217а від 01.07.2015). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157.
10. Моніторинг процесу децентралізації. URL: https://decentralization.gov.ua/news/9162.
11. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015.
12. Про засади адміністративно-територіального устрою України: Проект Закону (реєстр. № 8051 від 22.02.2018). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id= &pf3511=63508.
13. Про засади адміністративно-територіального устрою України: Висновок Ради Європи щодо проекту Закону України. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/.pdf

Негода В. А. Актуальные проблемы системы административно-территориального устройства Украины и пути их решения

В статье исследованы проблемы системы административно-территориального устройства Украины, в частности возникающие в процессе реформы местного самоуправления. Подчеркнуты пробелы действующего законодательства в вопросах административно-территориального устройства страны. Предоставлены предложения относительно законодательного урегулирования вопросов по формированию нового административно-территориального устройства и созданию функционирующего местного самоуправления, которое сможет обеспечить предоставление качественных услуг жителям своих территорий.

Ключевые слова: *местное самоуправление, органы местного самоуправления, децентрализация, административно-территориальное устройство, местные государственные администрации, районные советы.*

Nehoda V. A. Problems relevant to the system of administrative-territorial structure of Ukraine and their solutions

The article highlights the problems of the system of the administrative and territorial structure of Ukraine which arise in the course of the local self-government reform. Also, the article outlines the gaps in modern legislation regarding the issues of the administrative-territorial structure of the country.

The article gives the number of proposals on legislative regulation of difficulties of the new administrative-territorial system formation and the creation of a capable local self-government which can provide quality services to community members.

Key words: *local self-government, local self-government bodies, decentralization, administrative-territorial structure, local state administrations, district councils.*

УДК 351.713:330.131.7

А. М. Олійник
аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ОЦІНЮВАННЯ ЯК РЕЗУЛЬТАТ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ

Ефективність діяльності державних органів залежить від результатів діяльності кожного державного службовця. Саме тому важливого значення набуває оцінювання показників діяльності державних службовців, що є однією з найважливіших проблем як у теорії, так і практиці публічного адміністрування. Питання оцінювання діяльності державних службовців є предметом досліджень у різних галузях наук, зокрема адміністративного права, теорії державного управління, менеджменту, соціології тощо, як у вітчизняному науковому просторі, так і за його межами, що обумовлює значущість цієї інституції не тільки для органів влади, а й науковців різної галузевої спрямованості. Пропонуємо під оцінюванням державних службовців розуміти комплексну процедуру уповноважених органів та посадових осіб, що спрямована на визначення рівня відповідності державного службовця встановленим вимогам до займаної посади та визначення перспектив його подальшого проходження служби.

Ключові слова: *державна служба, державний службовець, діяльність, оцінювання, процедура, показник, рівень.*

Постановка проблеми. Питання ефективності державної служби є особливо актуальним у сучасних умовах під час продовження реформування цього інституту, що беззаперечно пов'язано із прийняттям низки нових законодавчих актів, зокрема оновлення законодавства про державну службу, і, як наслідок, зміни підзаконних нормативно-правових актів, змінено законодавчий підхід до правового регулювання протидії та запобіганню корупції, і нарешті, приведення у відповідність до норм та стандартів державних інституцій європейської спільноти. Ефективність державної служби, як і будь-якої соціальної системи, залежить від наявності показників роботи, а тому створення чітко визначених показників роботи підвищить результативність її функціонування. Саме оцінювання є одним зі способів забезпечення результативності, а відтак, ефективності державної служби, проте на сьогодні відсутні єдині, прозорі та прийнятні показники оцінки діяльності службовця органів доходів і зборів, що сприяє належним процедурам підготовки, добору та розстановки кадрів, просування по службі та виконання посадових обов'язків у митній службі, а також відсутність єдності поглядів науковців щодо визначення поняття та сутності оцінювання службовців органів доходів і зборів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Взагалі питання оцінювання державної служби розглядалися через призму різних галузевих наук, зокрема адміністративного права, теорії державного управління, менеджменту, соціології тощо, що обумовлює державну значущість цієї державної інституції не тільки з боку органів влади, а й науковців різної галузевої спрямованості. Опрацювання наукових джерел та нормативно-правових актів дозволило нам ще раз переконатись у необхідності проведення досліджень в означеній сфері з метою системного визначення поняття та сутності оцінювання персоналу органів доходів і зборів.

Попри значну увагу з боку вчених, питання ефективності інституту державної служби у результаті оцінювання залишається недостатньо розробленим, а отже, потребує нових теоретико-методологічних підходів у визначенні поняття та сутності оцінювання як результату діяльності органів доходів і зборів.

Крім того, від ефективності змісту оцінювання діяльності державного службовця залежать й конкретні результати роботи кожного державного органу. Тому одним із суттєвих важелів щодо удосконалення державної служби є оцінювання як необхідний інструмент покращення її функціонування та створення ефективної процедури визначення результатів діяльності державних службовців. А отже, нові підходи до реформування державної служби, повинні насамперед створити всі передумови для за-

© Олійник А. М., 2018

безпечення стабільної та авторитетної системи державної служби, яка спрямована на захист прав і свобод людини та громадянина.

Питання оцінювання діяльності державних службовців завжди було у полі уваги багатьох вітчизняних учених, серед яких: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Р.А. Калюжний, І.В. Копитова, О.Д. Крупчан, В.Я. Малиновський, Г.В. Осовська, О.В. Петришин, О.В. Слюсаренко, В.В. Цвєтков, В.О. Шамрай, В.М. Шаповал, А.В. Шегда та ін. Крім того, цим питанням присвячено праці зарубіжних учених, серед яких: А. Ауеа, К. Демке, Ю.М. Старілов, С.С. Студенікін, Н.Н. Тарасова та інші.

Метою статті є дослідження поняття та сутності оцінювання державних службовців, зокрема службовців органів доходів і зборів, як важливої складової проходження державної служби, та визначення оцінювання як результату діяльності посадових осіб органів доходів і зборів.

Виклад основного матеріалу. Реформування інституту державної служби є одним із завдань, що має за мету підвищення ефективності державної служби як у цілому, так і діяльності державних службовців зокрема. Вирішення цього важливого питання зумовлює необхідність розробки системи критеріїв і показників оцінки діяльності державних службовців, спрямованої як на визначення дійсного стану справ, так і на визначення шляхів подолання наявних недоліків і прогалин. Практика показує, що у даний час є декілька десятків систем оцінки спеціалістів, які можна класифікувати залежно від тих чи інших критеріїв [1, с. 95-97].

Оцінювання у державній службі, як зазначає О.Ю. Оболенський, є важливим чинником підвищення ефективності функціонування державної служби, її професіоналізації та проведення державної кадрової політики, сутність якого має прояв у:

– визначенні рівня дотримання принципів державної служби на практиці;

– забезпеченні законності у системі функціонування державної служби;

– сприянні формування професійного та висококваліфікованого кадрового персоналу органів державної влади;

– виявленні потенційних можливостей державного службовця з метою його просування по службі;

– вирішенні питань щодо застосування до державного службовця заходів відповідальності або стимулювання;

– стимулюванні підвищення рівня професійної кваліфікації та професіоналізму;

– запобіганні вчинення корупційних та тих, що пов'язані з корупцією правопорушень у системі державної служби [2, с. 314–315].

Світова практика управління персоналом створила достатньо ефективну систему оцінювання праці державних службовців. Система оцінювання у галузі державного управління уперше виникла у 60-х рр. у США, а у ФРН та Франції – у 70-х рр. XX ст. [3, с. 111]. Проте одним із перших науковців, які досліджували питання оцінювання державної служби в Україні, а також показників діяльності державних службовців є В.Я. Малиновський [3], який у 2003 році у своїй праці виокремив основні форми й методи оцінювання та визначив основні засади щодо проведення процедури оцінювання діяльності державних службовців.

Важливим науковим доробком щодо дослідження оцінювання державної служби слід вважати також дисертаційне дослідження В.Р. Кравця «Атестація державних службовців в Україні». У ході здійсненого дослідження автором сформульовано низку наукових положень, зокрема автор пропонує атестацію державних службовців, як один із різновидів оцінювання розглядати у вузькому і широкому розумінні. У вузькому розумінні атестація проводиться з метою перевірки і оцінки професійних, ділових і особистісних якостей державного службовця. Атестація у широкому розумінні спрямована на: дотримання на практиці принципів державної служби; забезпечення законності у системі функціонування державної служби; формування професійного кадрового персоналу державних органів; виявлення потенційних можливостей державного службовця та ін. Крім того, дієвість і ефективність атестації державних службовців багато у чому залежить від критеріїв оцінки їхньої діяльності та методик її проведення. Єдиної системи критеріїв оцінки діяльності державних службовців у даний час в Україні немає, що зумовлює необхідність їхньої розробки. Пропонується включити до єдиної системи критеріїв такі:

а) професійні вміння: здатність до критичного аналізу ситуації, вміння давати експертні оцінки, тактовно і ефективно спілкуватися, оцінювати потреби; творчо розробляти матеріали, ефективно і переконливо висувати ідеї та обмінюватися ними; працювати у команді та ін.;

б) ділові якості: вміння планувати; організовувати персонал; координувати діяльність, вести переговори та ін.;

в) особистісні якості: відданість справі, цілеспрямованість, оптимізм, діловитість, чесність, дисциплінованість, відповідальність, тактовність та ін. [10, с. 16-17].

Провідний учений-адміністративіст Ю.П. Битяк зазначає, що оцінка діяльності державних службовців здійснюється у двох формах: поточна оцінка – кожного року, та загальновизнана організаційно-правова форма, яка проводиться періодично, атестація [4, с. 262].

Питання оцінювання державної служби також досліджувалися О.Ю. Оболенським, який у своєму підручнику «Державна служба» розглядав його через процедуру проходження атестації та проведення щорічного оцінювання [2].

Сутність та правове регулювання оцінювання результатів службової діяльності державного службовця здійснено у монографії «Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства» за загальною редакцією С.В. Ківалова [5, с. 277–290].

Питанням комплексного оцінювання державних службовців присвячена монографія С.Е. Зелінського «Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців», яка містить засади щодо практичної реалізації запропонованих механізмів оцінювання стосовно юридичного, технологічного і організаційного забезпечення [6].

Проте наявні й інші наукові розробки проблем щодо оцінювання державної служби, проте єдиного підходу у визначенні його механізму, складових, критеріїв та інших об'єктивних показників відсутні, а отже, є нагальна потреба у наукового пошуку із досліджуваної проблематики не тільки загальнотеоретичного характеру, а й галузевих його різновидів залежно від органів, де відбувається проходження державної служби. Тому наукова проблема щодо оцінювання діяльності державних службовців, зокрема службовців органів доходів і зборів потребує ретельного осмислення і вивчення у комплексному науковому дослідженні питання щодо оцінювання у державній службі.

Окрім того, проблемними моментами у розрізі досліджуваної проблематики є недостатньо розвинений запит на оцінювання органів державної влади; підміна терміну «оцінювання» термінами «контроль», «моніторинг», «аудит»; острах у державних службовців критики, покарання, якщо діяльність буде оцінюватися; недостатні навички у сфері оцінювання.

Тому ми погоджуємося із позицією О. Федорчак, що «спроби запровадити ті чи інші критерії, показники, моделі оцінювання державного управління спричиняють низку проблем, що стосуються складностей застосування, вимірювання, необґрунтованого спрощення моделей. Окрім того, методи та моделі оцінювання відрізняються між собою отриманими результатами, що часто призводить до виникнення управлінських помилок. Внаслідок цього, на сьогодні серед науковців відсутня єдина думка щодо методологій оцінювання системи державного управління. Часто навіть висловлюється гіпотеза про неможливість її оцінки» [7].

На підставі вище викладеного, крокуючи від загального до конкретного, на наш погляд, доцільно звернутися до понять «оцінка» та «оцінювання» та визначити їх співвідношення, зокрема й у питаннях проходження державної служби.

Якщо звернутись до етимології поняття «оцінка», то ця дефініція визначається у чотирьох значеннях:

1. Дія за значенням оцінити, оцінювати.
2. Вартість, ціна чого-небудь.
3. Думка, міркування про якість, характер, значення і т. ін. кого-, чого-небудь.
4. Прийняте позначення якості знань і поведінки учнів [8].

Зважаючи на це, термін «оцінка» теоретично розуміється як результат процедури оцінювання та здійснення порівняння об'єкта оцінки з тим, на підставі чого здійснюється оцінювання.

Як похідне від слова «оцінка» виступає поняття «оцінювати» що вживається у наступних значеннях:

1. Призначати ціну чому-небудь, визначати вартість чогось.

2. Визначати якості, цінність, достоїнства і т. ін. кого-, чого-небудь // Складати уявлення, робити висновок про кого-, що-небудь, визначати суть, характер, значення, роль і т. ін. чогось. // Розуміти, визнавати достоїнства, позитивні якості, цінність і т. ін. кого-, чого-небудь [8].

Виходячи із вище наведеного, можна дійти до висновку, що використання понять «оцінка» та «оцінювати», а отже, і оцінювання має схожі тлумачення, тому їх використання залежить від того, що мається на увазі – кінцевий результат чи процес, який супроводжує та наближається

до кінцевого результату, а тому зрозуміло, що більш широким поняттям є «оцінювання», звідси для розуміння широкого спектра інструментів оцінювання державної служби важливо чітко визначити поняття «оцінювання».

Виходячи із вищенаведеного, термін «оцінювання» є досить універсальним і може бути використаний у багатьох видах діяльності. Французький учений Ж. Лека називає оцінювання «дзеркалом, яке дозволяє державному апарату своєчасно модифікувати свою діяльність залежно від еволюції потреб громадян» [3, с. 54].

У результаті проведеного аналізу під поняттям «оцінювання» слід розуміти діяльність уповноважених органів та посадових осіб щодо визначення відповідності об'єкта оцінювання встановленим вимогам, а термін «оцінка» використовується для позначення результату та є наслідком, тобто кінцевим результатом, цього процесу.

У розрізі проблеми дослідження «оцінювання державної служби», то зазначене поняття може вживатися як у широкому, так і вузькому розумінні. Розширений зміст передбачає порядок визначення ефективності, результативності та дієвості функціонування інституту державної служби у цілому, результатів службової діяльності державних службовців та їхньої відповідності займаній посаді, згідно зі встановленими показниками та критеріями проходження служби. У вузькому розумінні оцінювання передбачає встановлення відповідності професійних та особистісних характеристик державного службовця відповідно до обійманої посади. Крім того, оцінювання у державній службі може визначати відповідність кандидатів на вакантні посади державної служби встановленим вимогам.

Взагалі, говорячи про оцінку державних службовців, у визначенні «оцінка» пропонується вживати поняття оцінки їх якостей (властивостей) та ефективності (результатів діяльності, роботи). Процес оцінки державних службовців та ефективності їх діяльності включає у себе наступні елементи:

– опис чітких стандартів діяльності для кожної посади і критеріїв оцінки ефективності цієї діяльності у посадових регламентах та інструкціях державних службовців;

– створення процедури оцінки якостей державних службовців та ефективності їх діяльності (періодичність, методи оцінки, органи, що відповідають за її проведення);

– обговорення з державним службовцем результатів його оцінки;

– прийняття рішення за результатами оцінки і документування оцінки [6, с. 52].

Тому, зважаючи на викладене – «оцінювання здійснюється протягом всієї професійної діяльності службовців. Зокрема, здійснюється оцінка: його особистісних та професійних якостей під час прийому на роботу; проходження адаптаційного процесу та мотиваційних заходів, результатів його діяльності під час вирішення питань кар'єрного просування, навичок, отриманих під час навчання та підвищення кваліфікації, кадрового потенціалу під час формування кадрового резерву» [9].

Висновки і перспективи. Таким чином, питання оцінювання державних службовців є актуальним, ним постійно опікуються науковці, які досліджують проблеми державної служби та практики. За допомогою наявних механізмів оцінювання неможливо якісно та об'єктивно виміряти показники кадрового потенціалу державних службовців, а також результативність та дієвість їх діяльності.

Виходячи із вище наведеного та у зв'язку із відсутністю законодавчо визначеного поняття, пропонуємо під оцінюванням службовців органів доходів і зборів розуміти комплексну процедуру уповноважених органів та посадових осіб, що спрямована на визначення рівня відповідності державного службовця встановленим вимогам до займаної посади та визначення перспектив його подальшого проходження служби.

Список використаної літератури:

1. Біла Л.Р. Конкурсне провадження у державній службі. Митна справа. 2002. № 5. С. 93-98.
2. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник. Київ: КНЕУ, 2006. 472 с.
3. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Атика, 2003. 160 с.
4. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Х.: Право, 2005. 304 с.
5. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства: монографія / за заг. ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2013. 438 с.
6. Зелінський С.Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців: монографія. К.: НАДУ, 2016. 296 с.
7. Федорчак О. Оцінювання діяльності обласних державних адміністрацій на основі збалансованої системи показників. Науковий вісник. 2012. Вип. 10. «Демократичне врядування».

URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik10/fail/Fedorchak.pdf.
8. Словник української мови: у 11 тт. / за ред. І. К. Білодіда. АН УРСР. Інститут мовознавства. К.: Наукова думка, 1970–1980. Т. 5. С. 828.
9. Пархоменко-Куцевіл О. Реформування системи оцінювання державних службовців у контексті євроінтеграції України. Вісник Національної академії державного управління. URL: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-4-6.pdf
10. Кравець В.Р. Атестація державних службовців в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2004. 20 с.

Олейник А. М. Оценивание как результат деятельности органов доходов и сборов: понятие и сущность

Эффективность деятельности государственных органов зависит от результатов деятельности каждого государственного служащего. Именно поэтому важное значение приобретает оценка деятельности государственных служащих, что является одной из важнейших проблем как в теории, так и практике публичного администрирования. Вопрос оценки деятельности государственных служащих является предметом исследований в различных отраслях науки, в частности административного права, теории государственного управления, менеджмента, социологии и т.п., как в отечественном научном пространстве, так и за его пределами, что обусловливает значимость этого института не только для органов власти, но и ученых различной отраслевой направленности. Предлагаем под оценкой государственных служащих понимать комплексную процедуру уполномоченных органов и должностных лиц, направленную на определение уровня соответствия государственного служащего установленным требованиям к занимаемой должности и определения перспектив его дальнейшего прохождения службы.

Ключевые слова: *государственная служба, государственный служащий, деятельность, оценивание, процедура, показатель, уровень.*

Oliinyk A. M. Evaluation as a result of activities of authorities of income and duties: concept and core

The effectiveness of public authorities depends on the performance of each public officer. That is why the evaluation of the performance indicators of public officers becomes important, that is one of the most important problems in both theory and practice of public administration. Evaluating the activities of public officers is the subject of research in various fields of science, in particular administrative law, the theory of public administration, management, sociology, etc., both in the national scientific space and beyond, which determines the significance of this institution not only for the authorities, but the scientists of different field tendencies. Evaluation of public officers is suggested as a comprehensive procedure of authorized bodies and officials aimed at determining the level of compliance of a public officer with the established requirements for a position and the prospects for the further service career.

Key words: *public service, public officer, evaluation activity, indicator, level.*

УДК 351.82:332.3(477)

В. М. Сисюк
аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ УЧАСТІ МОЛОДІ В МАСОВОМУ СПОРТІ ТА РОЛЬ СУСПІЛЬНИХ ІНСТИТУЦІЙ У ПРОПАГАНДІ ЗДОРОВОГО СПОСОБУ ЖИТТЯ

У статті досліджено явище масового спорту як прояв активної участі молоді у соціальних та громадянських трансформаціях суспільства. З'ясовано необхідність формування молодої особистості за допомогою масового спорту з метою виховання гармонійно розвинутого суб'єкта українського суспільства. Проаналізовано розвиток процесу фізичного виховання у навчальних закладах внаслідок змін соціальних уявлень у молоді. Обґрунтовано теоретико-методологічні засади виховання сучасної молоді на основі цінностей здорового способу життя. Запропоновані базові принципи державного регулювання розвитку сфери масового спорту серед української молоді.

Ключові слова: *державне регулювання, здоровий спосіб життя, молодь, масовий спорт, органи державної влади, суспільство, фізична культура, виховання, цінності.*

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Нині українське суспільство вступило на новий етап свого розвитку – стадію інформаційно-комп'ютерного соціуму; на цьому етапі різко зросла роль освіти і культури в житті кожної людини і кожної держави. Культура є основою сучасного суспільства, її високий рівень – запорука розвитку, показник цивілізованості та міжнародного авторитету держави. Розвиток культури забезпечує необхідні передумови для політичного, соціального, економічного та духовного виховання громадян. Тому право на освіту і доступ до досягнень культури розглядаються у сучасному світі як найважливіші права людини, не менш важливі, ніж політичні чи економічні. А отже, держава зобов'язана забезпечувати розвиток фізичної культури, оскільки вона є відповідальною за духовне, моральне й естетичне виховання громадян.

Разом з правом людини на освіту Конституція закріплює і гарантує право кожного громадянина на участь у культурному житті, на користування досягненнями фізичної культури, її цінностями [10]. Держава має створювати необхідні умови для залучення громадян до національної культурної спадщини, формувати систему організацій та установ фізичної культури, виділяти необхідні матеріальні й фінансові кошти, забезпечувати проведення наукових досліджень та розробку наукових проектів у галузі фізичної культури, готувати кваліфіковані кадри для цієї сфери [2].

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано розв'язання проблеми та визначення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Збереження і зміцнення здоров'я населення, створення умов для формування здорового способу життя та повноцінного фізичного розвитку кожного громадянина є актуальними завданнями державного управління. Останніми роками в науці державного управління зроблено чимало досліджень щодо здоров'я суспільства, аналізується діяльність лікувально-профілактичних установ. Стан фізичного здоров'я населення є найважливішою умовою розвитку будь-якої держави, а масовий спорт сьогодні – це частина зовнішньої політики держави. Всебічний і гармонійний розвиток людини, її фізична досконалість є однією з основ системної та успішної реалізації державних перетворень.

Основні напрями реалізації державної політики в галузі розвитку фізичної культури і масового спорту – це покращення соціально-економічного розвитку держави, яке, зокрема, позитивно позначається на подоланні негативних тенденцій у сфері фізичної культури і масового спорту. Однак динаміка розвитку фізичної культури та масового спорту не відповідає загалом позитивним соціально-економічним перетворенням. Перед сферою фізичної

© Сисюк В. М., 2018

культури і масового спорту стоять глобальні виклики та завдання, вирішення яких вимагає сучасних підходів, які забезпечували б можливість для громадян вести здоровий спосіб життя, систематично займатися фізичною культурою і спортом, отримати доступ до розвиненої спортивної інфраструктури, а також підвищити конкурентоспроможність українського спорту вищих досягнень.

Формулювання мети статті, постановка завдань.

Мета статті – з'ясувати ефективність діяльності органів державної влади в Україні щодо формування у сучасної молоді здорового способу життя та її активної участі у заняттях масовим спортом.

Для цього потрібно вирішити такі завдання:

1. Дослідити явище масового спорту як прояв активної участі молоді у соціальних та громадянських трансформаціях суспільства.

2. З'ясувати необхідність формування молодої особистості за допомогою масового спорту з метою виховання гармонійно розвинутого суб'єкта українського суспільства.

3. Проаналізувати розвиток процесу фізичного виховання у навчальних закладах внаслідок змін соціальних уявлень у молоді.

4. Обґрунтувати теоретико-методологічні засади виховання сучасної молоді на основі цінностей здорового способу життя.

5. Запропонувати базові принципи державного регулювання розвитку сфери масового спорту серед української молоді.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Громадяни України мають право займатися будь-яким видом соціокультурної діяльності, крім тієї, що заборонена, та об'єднуватися у творчі асоціації, товариства й інші культурні товариства [12]. В Україні конституційний захист прав людини з фізичної галузі культури є частиною державної соціокультурної політики. Державне регулювання фізичної культури є актуальною діяльністю в країні, оскільки на сучасному етапі у цій сфері є дуже багато проблем, які не можуть бути вирішені без участі держави. Тому державна політика в галузі фізичної культури та масового спорту також має бути зумовлена в контексті основних пріоритетів розвитку України в сучасних умовах. Засилля масової культури, прояви бездуховності, культурної деградації частини суспільства, падіння фізичної культури існують та мають вирішуватися.

Зазначені явища викликають тривогу у багатьох категорій громадян – учителів, батьків, громадських діячів, журналістів, письменників. Основними принципами політики фізичної культури в Україні має бути забезпечення свободи діяльності, плюралізму напрямів і стилів у фізичній культурі, захист власності, забезпечення для всіх громадян доступності духовних цінностей, забезпечення гуманістичної спрямованості фізичної культури, орієнтації її на загальнолюдські цінності, дотримання морально-етичних принципів з розвитку фізичної культури, поєднання державних і громадських начал в організації фізичної культурної діяльності [3].

Пріоритетами в галузі розвитку фізичної культури має бути відродження, збереження, розвиток і поширення національної культури, діяльність із збереження і використання історико-культурної спадщини, естетична освіта і виховання, популяризація вітчизняного та світового масового спорту і кращих зразків сучасної фізичної культури, забезпечення розвитку фізичної культури у сільській місцевості, розширення фізичної культурної інфраструктури селищ [6]. Державна політика в соціально-культурній галузі пов'язана з політикою в галузі фізичної культури та масового спорту.

Заняття спортом, активний і здоровий спосіб життя відіграють надзвичайно важливу роль у профілактиці більшості захворювань, у збереженні здоров'я на довгі роки. Основними завданнями органів державної влади з розвитку фізичної культури і масового спорту має бути підвищення ефективності функціонування системи фізичного виховання населення, посилення масовості фізкультурно-оздоровчого руху в державі, забезпечення ефективної підготовки спортсменів [13]. Популярність занять спортом має зростати, в державі має бути зведено багато сучасних спортивних об'єктів, які є доступними для громадян, дають їм змогу проводити свій вільний час цікаво, з користю для здоров'я.

Висока динаміка економічних, соціальних і культурних викликів XXI століття спричинила погіршення стану здоров'я населення в Україні. Цей процес спричинений комплексним впливом низки негативних факторів: тривалими негативними змінами довкілля, нервово-психічною дезадаптацією в умовах нестабільного соціально-економічного розвитку, наслідками катастрофи на ЧАЕС, надмірною алкоголізацією окремих верств населення [8]. Наслідком цих процесів стало ускладнення демографіч-

ної ситуації; активно розвиваються процеси старіння нації.

В Україні на законодавчому рівні сформовано правовий та економічний механізм стабільного розвитку цієї галузі, надання фізкультурно-оздоровчих послуг населенню. Натепер є такі основні напрями організованого фізичного виховання населення: інтенсивна підготовка в сфері спорту вищих досягнень, фізичне виховання дітей і підлітків та учнівської молоді [5]. Зазначені напрями тісно взаємопов'язані й у сукупності мають утворювати національну систему фізичного виховання шляхом участі молоді у масовому спорті.

Виконання цих завдань дасть змогу створити необхідну матеріально-технічну базу, широко залучити різні категорії населення в оздоровчий процес, зміцнити здоров'я нації засобами фізичної культури та масового спорту. Має бути створена система стандартів соціальних послуг, покликаних визначити гарантії, які держава в змозі забезпечити у сфері фізичної культури з огляду на економічні можливості. У зв'язку з цим має бути передбачена наявність у кожному місті, районі фізкультурно-спортивних клубів, центрів фізкультурно-оздоровчої роботи за місцем проживання населення. Це дасть змогу концентрувати кошти, що виділяються з різних джерел, та активізувати фізкультурно-оздоровчу роботу з населенням.

Важливим є системне залучення молоді до фізичної культури і масового спорту, в окремих навчальних закладах з ініціативи педагогічних колективів проводиться більша кількість уроків з фізичної культури. Проведення спортивно-масових та фізкультурно-оздоровчих заходів має супроводжуватися лекційною роботою, консультаціями про шкоду алкоголю, тютюну, наркотичних і токсичних речовин, що позитивним чином впливає на формування здорового світогляду їх учасників [1, с. 168]. Активними учасниками процесу з формування здорового способу життя населення поряд з органами державної влади є також профспілкові, молодіжні організації та об'єднання, засоби масової інформації.

Успішне виконання завдань державної політики щодо подальшого розвитку фізичної культури і масового спорту залежить від ефективної організації інформаційно-освітньої діяльності як державних органів, так і засобів масової інформації. Переконлива, адресна пропаганда здорового способу життя і цінностей фізичної культури та масового спорту в друкованих та електронних засобах масової інформації має сприяти формуванню ідеалу фізичного здоров'я як найважливішого чинника організації дозвілля населення, повноцінного розвитку молоді [7]. Кожна людина має усвідомити особисту відповідальність за своє здоров'я, а кроки на шляху до підвищення рівня фізичної культури у суспільстві мають бути зроблені перш за все у сфері виховання молодого покоління.

Головне завдання з організації фізичного виховання молоді лежить на загальноосвітніх і дитячо-юнацьких спортивних школах. Органи державної влади та відділи фізичної культури і спорту на місцях мають диференційовано підходити до питань зниження розумового і психічного перевантаження учнів за рахунок підвищення ролі та значення фізичної культури як фактора зміцнення захисних функцій організму, підтримання високої працездатності. У вирішенні проблеми залучення до активних занять фізичною культурою молоді особливу увагу слід звернути на стан фізичного виховання в сім'ї. У цьому аспекті проведення молоддю дозвілля спільно з батьками, впровадження та творчий розвиток концепції сімейного відпочинку мають бути визнані пріоритетними в державній гуманітарній політиці.

Останніми роками незначно покращився стан матеріально-технічної бази фізичної культури і масового спорту, здійснюється будівництво сучасних спортивних об'єктів, що відповідають світовим стандартам. Зусилля органів виконавчої влади на місцях, керівників органів освіти, охорони здоров'я, фізичної культури, спорту мають бути спрямовані на вирішення завдань, пов'язаних зі зміцненням матеріально-технічної бази галузі, пошуком і раціональним використанням цільових і спонсорських фінансових можливостей, удосконаленням програмно-методичного та організаційного забезпечення фізичного виховання в усіх типах навчальних закладів.

Комплексне поєднання зазначених заходів дасть змогу забезпечити розробку оптимальних показників фізичної підготовленості всіх вікових і соціально-демографічних груп населення, створити єдину систему використання засобів фізичної культури на виробництві, в побуті та місцях відпочинку, а також науково обґрунтувати програми з фізичної культури для різних типів навчальних закладів [11, с. 98]. Масовому спорту притаманні освітня, культурна, духовна, правоохоронна та оборонна функції, а фізична

розвиненість населення сприяє покращенню виробництва, як наслідок, зростає економічний потенціал держави.

Все більш важливою стає роль фізичної культури в соціалізації та вихованні молодого покоління, формуванні стилю життя молоді. Масовий спорт дотичний до здавалося б таких несумісних явищ, як суспільне середовище, расові та національні відносини, ділове життя, концепція патріотизму й етичні цінності. Формування здорового іміджу нації є першочерговим завданням, до виконання якого має прагнути кожна держава. Визначальне значення в цьому має спосіб життя, що забезпечується суспільством і державою, доступні стандарти життєдіяльності особистості кожному громадянину.

Для цього суспільство має мобілізувати різні засоби, якими реально володіє, і насамперед можливості людського фактора: масштаби популяції, демографічної динаміки і стану здоров'я населення [9]. У забезпеченні основ гідного життя всіх членів суспільства важлива роль належить освіті та культурі, зокрема фізичній культурі, спорту і спортивно-оздоровчому туризму, які уособлюють структурно-функціональні компоненти системи національної безпеки. Здоров'я в глобальному розумінні є запорукою прогресивного розвитку держави загалом.

Масовий спорт виконує низку соціальних функцій, культивує здоровий спосіб життя, що дуже важливо і для економіки, і для обороноздатності будь-якої країни. Саме тому держава має здійснювати контроль над спортом за допомогою видання відповідних нормативно-правових актів, державних програм і виділення на них фінансування. Використання засобів фізичної культури та масового спорту для національної безпеки держави, зокрема соціально-економічної безпеки України, уособлює актуальне завдання. Простежується взаємозв'язок системи масового спорту та функціонування інституцій суспільства і держави для забезпечення громадянам гідного існування, розвиток життєвих ресурсів організму людини, вдосконалення і стійке збереження його природних сил, якостей та здібностей.

До числа основних завдань, що потребують вирішення для досягнення зазначеної мети, відносяться: створення нової національної системи фізкультурно-спортивного виховання населення; розроблення і реалізація комплексу заходів з пропаганди фізичної культури і спорту як важливого складника здорового способу життя; модернізація системи фізичного виховання різних категорій і груп населення; розвиток організаційно-управлінського, кадрового, науково-методичного забезпечення фізкультурно-спортивної діяльності; розвиток інфраструктури сфери фізичної культури і спорту та вдосконалення матеріально-ресурсного та фінансового забезпечення фізкультурно-спортивної діяльності [4].

Наше суспільство має уособлювати і пріоритетний об'єкт зміцнення та забезпечення гідного існування й функціонування української держави. Водночас саме соціум становить основний ресурс фізичної культури та масового спорту, соціально-економічний і соціокультурний ефект фізкультурно-спортивного руху, системи фізичного виховання населення і оздоровчої діяльності. Гостро постала необхідність впровадження комплексних інноваційних технологій, що базуються на сучасних освітніх та інформаційних методах, передових засобах навчання, а також досягненнях, де основною метою має стати підвищення якості життя і рівня здоров'я, збільшення тривалості життя населення в Україні.

Формулювання висновків і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У зв'язку з важкою соціально-економічною ситуацією і низкою соціальних проблем в Україні назріла потреба вжиття радикальних заходів щодо якісного покращення стану здоров'я населення. Формуванню нових ціннісних орієнтирів молоді, високого рівня громадянськості та патріотизму має сприяти наочна пропаганда, що є одним з найпотужніших чинників масового спорту. Це комунікативні, навчальні, науково-просвітницькі заходи, спрямовані на розвиток фізичної культури і масового спорту та пропаганду здорового способу життя.

Разом з тим багато проблем в організації роботи з розвитку фізичної культури і масового спорту серед інвалідів ще залишаються невирішеними. Це непристосованість матеріально-технічної спортивної бази до особливостей спорту серед інвалідів, недостатня кількість спортивно-масових заходів, відсутність фахівців з адаптивної фізичної культури. Але загалом можна спостерігати зміни на краще в сфері фізичної освіти, що, очевидно, сприятиме не тільки збільшенню тривалості життя нації, а й зростанню міжнародного авторитету України. Мають вживатися заходи, які нададуть можливість населенню безкоштовно займатися масовим спортом. Активна робота має проводитися

з розвитку фізичної культури і масового спорту молоді з обмеженими можливостями здоров'я та інших груп осіб, які потребують підвищеного соціального захисту.

Значний вплив як засіб пропаганди мусять мати спортивні змагання, увага до масового спорту, який є основою розвитку студентського спорту, для виконання найважливіших умов фізичного вдосконалення молодих громадян України. Одним з головних напрямів розвитку фізичної культури і масового спорту натепер є фізичне виховання молоді, що сприяє вирішенню багатьох важливих проблем, таких як покращення здоров'я населення, збільшення тривалості життя та її якості, профілактика правопорушень. Важливим є підвищення рівня залучення населення до систематичних занять фізичною культурою і спортом та досягнення стійкої конкурентоспроможності української нації.

Список використаної літератури:

1. Білогур В.Є. Світоглядні орієнтації студентів: тенденції змін у трансформаційному суспільстві: монографія. Дніпропетровськ: Пороги, 2011. 311 с.
2. Довгань Н. Зміст фізичного виховання студентів ВНЗ у процесі позааудиторної діяльності. Сучасні проблеми здоров'я та здорового способу життя у педагогічній освіті. Київ, 2016. С. 50–54.
3. Дутчак М.В. Моніторинг у системі державного управління спортом для всіх в Україні. Педагогіка, психологія та медико-біологічні проблеми фізичного виховання та спорту. Харків: ХДАДМ, 2008. № 9. С. 34–43.
4. Жданова О.М., Чеховська Л.Я. Управління сферою фізичного виховання та спорту: навч. посібник. Дрогобич: Коло, 2009. С. 9–20.
5. Зеленюк О., Чекмарьова В., Бикова Г. Тілесне здоров'я студентської молоді: акмеологічний дискурс. Актуальні проблеми фізичного виховання і спорту в сучасних умовах: матеріали І Міжнар. наук.-практ. конф. Дніпропетровськ: ДНУ, 2015. С. 120–121.
6. Каменков В. Роль местных исполнительных и распорядительных органов в сфере физической культуры и спорта. Вестник Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь. Минск, 2010. С. 159–165.
7. Коваленко О. Державне управління в процесі соціалізації суспільного відтворення. Держава та регіони. Сер.: Державне управління. 2013. № 2. С. 71–75.
8. Кривоконь Н. Соціалізація та досвід особистості в контексті психології соціальної роботи. Пробл. заг. та пед. психології: зб. наук. пр. 2011. Т. 13. Ч. 1. С. 223–231.
9. Леонов Я.В., Приходько И.И., Путятина Г.Н. Внутренний ресурс развития сферы физической культуры и спорта. Теория и практика физической культуры. № 3. 2013. С. 59–66.
10. Лукашук В. Консолідуюча функція спорту у сучасному суспільстві. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. 2009. № 844. С. 235–240.
11. Меляков А. Гуманітарна сфера як предмет досліджень у науці державного управління. Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. Х.: вид-во ХарРі НАДУ «Магістр». 2012. № 1. 205 с.
12. Парубчак І. Соціальна значимість молодіжних громадських організацій та об'єднань як суб'єктів реалізації державної молодіжної політики. Ефективність державного управління: зб. наук. праць. Львів. регіон. Ін-т держ. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; за заг. ред. В.С. Загорського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. Вип. № 30. С. 212–219.
13. Стадник В. Методологічне забезпечення позааакадемічних форм занять фізичним вихованням студентів ВНЗ. Науково-педагогічні проблеми фізичної культури. Київ. 2015. С. 83–86.

Сисюк В. М. Государственное регулирование процессов участия молодежи в массовом спорте и роль общественных институций в пропаганде здорового образа жизни

В статье исследовано явление массового спорта как проявление активного участия молодежи в социальных и гражданских трансформациях общества. Выяснена необходимость формирования молодой личности с помощью массового спорта в целях воспитания гармонично развитого субъекта украинского общества. Проанализировано развитие процесса физического воспитания в учебных заведениях вследствие изменений социальных представлений у молодежи. Обоснованы теоретико-методологические основы воспитания современной молодежи на основе ценностей здорового образа жизни. Предложены базовые принципы государственного регулирования развития сферы массового спорта среди украинской молодежи.

Ключевые слова: *государственное регулирование, здоровый образ жизни, молодежь, массовый спорт, органы государственной власти, общество, физическая культура, воспитание, ценности.*

Sysiuk V. M. State regulation of the processes of the participation of youth in mass sport and the role of social institutions in the popularization of the healthy way of life

The phenomenon of mass sports as a manifestation of active participation of youth in social and civil transformations of society is researched. The necessity of formation of a young person with the help of mass sports for harmoniously development person of Ukrainian society is found out. The development of the process of physical education in educational institutions as a result of changes in social attitudes in youth is analyzed. The theoretical and methodological principles of education of modern youth based on the values of a healthy lifestyle are substantiated. The basic principles of state regulation of development of sphere of mass sport among Ukrainian youth are offered.

Key words: *state regulation, healthy lifestyle, youth, mass sport, state authorities, society, physical culture, education, values.*

УДК 351

Г. М. Шаульська
кандидат наук з державного управління,
здобувач відділу моніторингу законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України

ДО ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

У статті автором досліджується питання законодавчого забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні перших років незалежності. В умовах перманентного реформування державного управління, місцевого самоврядування, пошуків нових підходів, удосконалення раніше ухвалених концепцій, механізмів взаємодії влади і суспільства такий аналіз допомагає у розробці, моделюванні нової системи публічного управління, де громадянському суспільству має бути передбачена одна з ключових ролей. Адже рівень розвитку громадянського суспільства – громадянських прав на участь у суспільно-політичному та культурному житті, відкритості влади, ідейного плюралізму тощо, є показником розвитку держави загалом. Стаття є першою частиною, друга викладена у журналі «Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України» (№ 4, 2018 р.).

Ключові слова: *державне управління, місцеве самоврядування, публічне адміністрування, публічне управління, механізми державного управління.*

Постановка проблеми. Стан розвитку громадянського суспільства є показником розвитку всієї держави. І усвідомлення українським суспільством важливості цього переконливо відбулося після останніх історичних подій в Україні (2013–2015 рр.). Наслідком чого стало прийняття низки правових актів як відповідь на виклики часу, з якими стикнулося наше суспільство. Але такій законотворчій активності, спрямованій на громадянське суспільство, передували роки, протягом яких також приймались важливі закони, яким і приділено увагу у цій роботі.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання висвітлюється у працях таких науковців, як: В. Авер'янов, В. Алексєєв, О. Андрійко, А. Аронян, М. Баймуратов, Т. Бєльська, О. Білоусов, М. Бойчук, Ю. Волошин, О. Копиленко [1], А. Коваленко, І. Кресіна, А. Крусян, О. Лотюк, В. Масич, А. Мацюк [1], Т. Мотренко [12], І. Мищак, В. Нагребельний, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, О. Петришин, С. Пєтков, Ф. Рудич, М. Савчин, А. Селіванов, О. Скрипнюк, О. Щербанюк, Ю. Шемчушенко, О. Ющик, О. Якубовський та інших.

Метою статті є дослідження процесів розвитку громадянського суспільства (в контексті законодавчого забезпечення) в умовах реформування системи публічного управління і є продовженням аналізу, який викладений у інших статтях [2; 3].

Виклад основного матеріалу. Попри важливість громадянського суспільства для розвитку держави, у Конституції України не використовується термін «громадянське суспільство» [4]. Хоча спроби закріпити цю категорію в Основному законі держави були. Так, у проекті Конституції від 1 липня 1992 р. третій розділ мав назву «Громадянське суспільство і держава» і складався з восьми глав: «Загальні положення», «Власність», «Підприємництво», «Екологічна безпека», «Сім'я», «Освіта, наука і культура», «Громадські об'єднання», «Свобода інформації» [5]. У статті 64 було прописано: «Держава підпорядковується служінню громадянському суспільству і спрямовує свою діяльність на забезпечення рівних можливостей для всіх як основи соціальної справедливості». На жаль, до ухваленої Конституції України (1996 р.) категорія «громадянське суспільство» не була включена, у першому і другому розділах залишилися лише окремі положення з третього розділу проекту.

Протягом перших років становлення незалежності нашої держави, на підтвердження вектора свого руху на демократичний розвиток, Україна ратифікувала декілька міжнародних документів. Серед них Європейська хартія місцевого самоврядування, яка набула юридичної сили Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР [6]. У документі зазначається: «право громадян

© Шаульська Г. М., 2018

на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи» і т. ін. Аналізуючи вплив хартії, не можна не оцінити її важливості для подальшого розвитку громадянського суспільства у країні і суспільства загалом.

Трохи раніше був ратифікований інший вагомий Міжнародний документ – Європейська соціальна хартія (переглянута) 03.05.1996 № ETS N 163 щодо «забезпечення для населення громадянських та політичних прав і свобод, соціальних прав, підвищення життєвого рівня та соціального добробуту населення» [7], як закріплено у документі.

«Бажаючи сприяти прогресивному розвитку правових принципів, які стосуються громадянства, та їхньому запровадженню у внутрішньодержавному праві, а також бажаючи запобігати у міру можливості випадкам без громадянства» і т. ін. [8], – зазначається у преамбулі Європейської конвенції про громадянство. Міжнародний документ ратифіковано із застереженням та заявою Законом України № 163-V (163-16) від 20.09.2006 року.

Характеризуючи законодавство, яке забезпечує розвиток громадянського суспільства в Україні, не можна не згадати ще три важливі Міжнародні документи: Загальну декларацію прав людини (від 10.12.1948 р.); Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (від 04.11.1950 р.), набула юридичної сили Законом України № 475/97-ВР від 17.07.1997 р., та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (від 16.12.1966 р.), ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.1973 р.

Протягом років незалежності у країні було розроблено й ухвалено декілька важливих законів, які також забезпечили подальший розвиток громадянського суспільства в Україні. Коротко розглянемо основні з них за хронологією ухвалення.

Одним із перших потребує уваги Закон «Про свободу совісті та релігійні організації», ухвалений ще УРСР 23.04.1991 № 987-XII [9], а у наступні роки відредагований. Завданнями Закону визначено: гарантування права на свободу совісті громадянам України та здійснення цього права; забезпечення відповідно до Конституції України Декларації про державний суверенітет України та норм міжнародного права, визнаних Україною, соціальної справедливості, рівності, захисту прав і законних інтересів громадян незалежно від ставлення до релігії; визначення обов'язків держави щодо релігійних організацій; обов'язків релігійних організацій перед державою і суспільством; подолання негативних наслідків державної політики щодо релігії і церкви; гарантування сприятливих умов для розвитку суспільної моралі і гуманізму, громадянської злагоди і співробітництва людей незалежно від їх світогляду чи віровизнання» [9].

Важливим кроком наближення влади до громадян, установлення основ громадянського суспільства вважаємо ухвалення Закону України «Про звернення громадян» (02.10.1996 р. № 393/96-ВР) [10]. Закон забезпечив громадянам можливості долучитися до управління державними і громадськими справами, впливати на роботу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, відстоювати свої права і законні інтереси у разі порушення. І нині цей нормативно-правовий акт залишається важливим інструментом, який надає можливість функціонувати механізму вертикальної і горизонтальної взаємодії влади і суспільства у загальній системі публічного управління.

У 1997 році було ухвалено Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (21.05.1997 р. № 280/97-ВР) [11], який відповідно до Конституції України визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в країні на наступні роки. У статті 2 закріплено: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [11]. Своє бачення щодо потреби удосконалення цієї концепції ми виклали у науковій роботі «Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні»: монографія / за заг. ред. Т. Мотренка [12]. Уперше в науці державного управління ми запропонували концепт «територіальна громада держави» та структуру п'ятирівневої моделі публічного управління, в центрі якої громадянин, а на субнаціональному рівні діють лише органи місцевого самоврядування. Щодо чинної редакції Закону можна додати одне: без реального місцевого самовря-

дування (а не лише задекларованого) не розвиватиметься еволюційним шляхом і громадянське суспільство в Україні.

Усвідомлюючи важливість молодіжного руху, дитячих організацій, їх значення для українського суспільства, Верховною Радою ухвалюється відповідний Закон «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (01.12.1998 № 281-XIV) [13]. Закон визначив особливості організаційних та правових засад їх утворення та діяльності, державні гарантії, став частиною законодавства України про молодіжні та дитячі організації, яке поєднало у собі норми Конституції України та Закону України «Про об'єднання громадян».

Розвиток громадянського суспільства та його інститутів забезпечується і професійними спілками. Особливості їх правового регулювання, засади створення, основи діяльності були визначені Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 № 1045-XIV [14]. Про значення добровільних неприбуткових громадських організацій, які об'єднують громадян з метою здійснення представництва та захисту їхніх трудових, соціально-економічних прав та інтересів, ми вже згадували. Адже це одна із форм громадського самоврядування (суспільних рухів, асоціацій, об'єднань), які спрямовані на зміцнення основ громадянського суспільства.

І одними із базових інститутів громадянського суспільства і суспільства в цілому, без яких неможливе існування представницької демократії, є політичні партії. Тому ухвалення Закону України «Про політичні партії в Україні» (від 05.04.2001 № 2365-III) [15] стало логічним кроком на шляху розбудови української держави. Нині партії, багатопартійна система є невід'ємною частиною нашого суспільства, без яких ми не уявляємо парламентської роботи і загалом демократії в державі. У розвинутих країнах світу багатопартійність є гарантією проти корупції, зловживань владою, одним із засобів контролю державних посадовців.

Характеризуючи законодавче забезпечення розвитку громадянського суспільства, не можна оминути і Закон «Про громадянство України» від 18.01.2001 року № 2235-III [7]. Відповідно до Конституції України цей Закон визначає правовий зміст, підстави, порядок набуття громадянства України, його припинення; повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства і т. ін. Фізична особа, набувши громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України, набуває правового зв'язку з державою, що знаходить свій вияв у їхніх взаємних правах та обов'язках. Взаємини держави і громадян мають відбуватися лише у правовому полі, а порушення його норм і правил вирішуватись у судовому порядку.

Важливість різноманітних форм самоорганізації для розвитку громадянського суспільства усвідомлено вже давно, тому необхідним доповненням є Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. № 2625-III [17]. Документом встановлено правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення (ОСН) як форми участі громадян у вирішенні окремих питань місцевого значення. Повноваженнями ОСН передбачено: участь жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціального, економічного та культурного розвитку тощо.

На підтримку місцевого самоврядування розробляється й ухвалюється Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 р. № 1275-VI [18]. Законом надається визначення: «Асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання – це добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку». Тобто по суті своїй відносяться до інститутів громадянського суспільства.

Наступний нормативно-правовий акт, в якому закладені мотиватори позитивного спрямування, що забезпечує формування традицій дієвого публічного управління, а це, своєю чергою, впливає на розвиток громадянського суспільства, – Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV [19]. Документ передбачає участь громадськості, кожного охочого громадянина у формуванні регуляторних умов через прозорість розроблення рішень та подальше врахування органами влади пропозицій щодо цих рішень.

Правові основи прописано у Законі України «Про соціальний діалог в Україні» від

23.12.2010 р. № 2862-17 [20] щодо організації та порядку ведення соціального діалогу в Україні з метою вироблення та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання економічних, трудових, соціальних відносин та забезпечення підвищення рівня та якості життя громадян, соціальної стабільності в суспільстві. Документ стимулює розвиток громадянського суспільства через механізм вирішення питань взаємодії представників органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, роботодавців та профспілок (сторін соціального діалогу), він сприяє ефективному забезпеченню соціально-економічних інтересів, досягненню взаєморозуміння, створенню необхідних умов для удосконалення переговорних процесів та діалогу, формуванню та реалізації соціально-економічної політики держави.

З метою підвищення ролі організацій роботодавців, їх об'єднань у формуванні та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулюванні трудових, соціальних, економічних відносин, участі у соціальному діалозі було розроблено й ухвалено Закон України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» (22.06.2012 № 5026-VI) [21]. Нормативно-правовим актом було визначено правові, економічні та організаційні засади створення і діяльності організацій роботодавців, їх об'єднань, особливості правового регулювання та гарантії їх діяльності, а також основні засади їх взаємодії з органами публічної влади: державної та органами місцевого самоврядування, професійними спілками, їх об'єднаннями та іншими інститутами громадянського суспільства.

У 2011 році Верховною Радою України ухвалюється Закон «Про волонтерську діяльність» (19.04.2011 № 3236-VI) [22], мета якого, як зазначили розробники, «створити нову філософію співпраці органів місцевого самоврядування та неурядових організацій; реалізувати принцип аутсорсингу у публічному управлінні; залучати інститути громадянського суспільства до розв'язання наявних проблем, що активізує суспільний діалог; стимулювати розвиток громадянського суспільства та соціальної відповідальності громади» [22]. Розкрити потенціал громадян до самоорганізації, виконання публічних завдань, компетенції брати на себе відповідальність за вирішення соціальних питань – на виконання таких завдань і має спрямовувати свої зусилля влада. І Закон надав реальні правові можливості і механізми для виконання цих завдань, для розвитку громадянського суспільства в Україні.

Загальні засади благодійної діяльності в Україні, правове регулювання відносин у суспільстві, спрямованих на розвиток благодійної діяльності, сприятливі умови для їх утворення та діяльності визначає і забезпечує інший Закон України: «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 р. № 5073-VI [23]. Правовий акт спростив порядок реєстрації таких організацій, визначив особливості утворення і діяльності благодійних товариств, фондів та установ, конкретизував контрольні повноваження держави тощо. За своєю природою благодійні організації є різновидом самоврядних недержавних організацій, вагомою частиною інститутів громадянського суспільства.

Підсумовуючи не повний аналіз законів та підзаконних актів, мета яких сприяти розвиткові громадянського суспільства в Україні, маємо зауважити, що його стан є ознакою розвиненості держави загалом. І з часу набуття незалежності Україною ухвалено чимало нормативно-правових актів. Але усвідомлення важливості громадянського суспільства повною мірою переконливо відбулося після Революції Гідності, з цього часу можемо вважати, що почався новий етап його розвитку. Наслідком цього стало прийняття низки законів та підзаконних актів [3], аби громадянське суспільство в умовах реформування держави отримало гідні умови для свого подальшого розвитку, напрям якого – багаторівневе урядування.

Список використаної літератури:

1. Народовладдя в контексті конституційної трансформації України: монографія / А.А. Мацюк; за науковою редакцією О.Л. Копиленка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 163 с.
2. Шаульська Г.М. Короткий огляд еволюції громадянського суспільства в Україні. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. Київ, 2018. № 1. С. 101–105. URL: http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=98223
3. Шаульська Г.М. Законодавче забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. Київ, 2018. № 4. С. 99–104. URL: https://instzak.com/index.php/journal/issue/view/49
4. Конституція України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2% D1%80

5. Про проект нової Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 01.07.1997 р. Документ 2525-XII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2525-12
6. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/994_036
7. Європейська соціальна хартія (переглянута) (ETS N 163) (укр/рос) Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 03.05.1996 № ETS N 163. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/994_062
8. Європейська конвенція про громадянство: ратифікована із застереженням та заявою Законом № 163-V (163-16) від 20.09.2006. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_004
9. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 № 987-XII. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/987-12
10. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page6
12. Шаульська Г.М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні: монографія / за заг. ред. д. філос. н., професора, академіка Національної академії педагогічних наук України Т.В. Мотренка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с. URL: http://delta.e-autopay.com/buy/369804
13. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 01.12.1998 № 281-XIV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/281-14
14. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1045-14
15. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2365-14
16. Проект Виборчого кодексу України: від 02.10.2015 р. № 3112-1 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671
17. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 року № 2235-III. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2235-14/page2
18. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14
19. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 р. № 1275-VI. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1275-17/ed20090416
20. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15/page2
21. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-17. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2862-17
22. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22.06.2012 № 5026-VI. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/5026-17
23. Про волонтерську діяльність: Закон України від 19.04.2011 № 3236-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/3236-17
24. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 5 липня 2012 року № 5073-VI. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/5073-17

Шаульская Г. Н. К вопросу законодательного обеспечения гражданского общества в Украине

В статье автором исследуется вопрос законодательного обеспечения развития гражданского общества в Украине первых лет независимости. В условиях перманентного реформирования государственного управления, местного самоуправления, поисков новых подходов, совершенствования ранее принятых концепций, механизмов взаимодействия власти и общества такой анализ помогает в разработке, моделировании новой системы публичного управления, где гражданскому обществу должна быть отведена одна из ключевых ролей. Ведь уровень развития гражданского общества – гражданских прав на участие в общественно-политической и культурной жизни, открытости власти, идейного плюрализма и тому подобное, является показателем развития государства в целом. Статья является первой частью, вторая изложена в журнале «Научные записки Института законодательства Верховной Рады Украины» (№ 4, 2018).

Ключевые слова: *государственное управление, местное самоуправление, публичное администрирование, публичное управление, механизмы государственного управления.*

Shaulska H. M. On the issue of legislative support of civil society in Ukraine

In the article the author studies the issue of legislative support for the development of civil society in Ukraine in the first years of independence. In conditions of permanent reformation of state administration, local self-government, search for new approaches, improvement of previously adopted concepts, mechanisms of interaction between government and society, such analysis helps in the development and modeling of a new public administration system where civil society should have one of the key roles. In fact a level of development of civil society – civil laws on participating in social and political and cultural life, to the openness of power, ideological pluralism, and others like that, is the index of development of the state on the whole. The article is the first part, the second is set out in the journal Scientific Notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine (No. 4, 2018).

Key words: *state administration, local government, public administration, public administration mechanisms.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.591/35.077.2/351.99

В. О. Мостовий
здобувач кафедри бізнес-адміністрування
та менеджменту зовнішньоекономічної діяльності
Запорізького національного університету

ТЕОРІЯ ІГОР У МЕХАНІЗМІ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА РІВНІ МІСЦЕВИХ ГРОМАД

У статті розкриваються проблемні аспекти публічно-приватного партнерства, які виникають у процесі підготовки та реалізації проектів такого партнерства на рівні місцевого самоврядування. Розглядається структура механізму публічно-приватного партнерства за допомогою методології теорії ігор. Сутність пропонованого методу полягає у тому, що кожний проект публічно-приватного партнерства розглядається, як гра. У даній грі є зацікавлені сторони – гравці. Хід гри визначається правилами, які визначаються змістом угоди. Полем гри є територія громади, простір розташування проекту. Основний сенс застосування теорії ігор полягає у розрахунках витрат та вигод публічного та приватного партнера у співставній формі.

Ключові слова: *публічний партнер, приватний партнер, трансакційні витрати, місцева громада, органи місцевого самоврядування.*

У статті розкривається сутність механізму публічно-приватного партнерства, який може використовуватись у системі управління місцевими громадами. Даний механізм розглядається у контексті теорії ігор, за якою суб'єкти місцевої громади, органи місцевого самоврядування, підприємства, громадяни розглядаються як окремі гравці – учасники соціально-економічних процесів, які мають власні або спільні інтереси. Є необхідність у створенні балансу інтересів суб'єктів місцевих громад, подоланні конфліктів та збільшенню суспільного блага, його рівномірному розподілу, пропорційно діям та зусиллям, які докладають гравці.

Постановка проблеми. Застосування публічно-приватного партнерства є одним зі способів пришвидшення розвитку інфраструктури територіальних громад та держави у цілому. Публічно-приватне партнерство може бути реалізоване у більшості сфер життєдіяльності суспільства, там де існує або може існувати процес утворення доданої вартості внаслідок більшого використання факторів виробництва, надання послуг тощо. Проблемою, яка виникає при реалізації механізму публічно-приватного партнерства є дисбаланс між витратами та вигодами, які виникають у спільних проектах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зміст публічно-приватного партнерства полягає у тому, що всі ключові елементи суспільства зацікавлені у збільшенні обсягу суспільного блага. При цьому виникає «гра», в якій кожен з елементів – її учасників зацікавлений у досягненні необхідного для нього результату.

Ідея використання апарату теорії ігор у розумінні змісту та структури механізму управління великими соціальними об'єктами розглядалась у роботах таких науковців, як Д.Т. Бікулов, О.Є. Кузьмін, А.А. Шиян, іноземних учених та практиків А. Бранденбургер (Adam M. Brandenburger), Б. Нейлбафф, Н.Ш. Кремер, М.Н. Фридман.

Ключовий зміст думок, які висловлюють дослідники стосовно застосування теорії ігор в управлінні зводиться до того, що апарат теорії ігор використовується для ґрунтовного прийняття рішень при забезпеченні колективного прийняття рішень, аналізі ризиків та вигод, які

© Мостовий В. О., 2018

виникають у результаті певної поведінки суб'єктів управління [3].

Технології та схеми публічно-приватного партнерства аналізуються у роботах таких науковців, як А. Мокій, Т. Васильців, В. Демішкан, Д.Т. Бікулов та інших наукових діячів.

Механізм публічного-приватного партнерства складається з наявності та діяльності управлінських інституцій, взаємодії суспільних суб'єктів – фірм та домогосподарств. Діяльність суспільних суб'єктів спрямована на задоволення власних інтересів та досягнення власних цілей. Деякі інтереси та цілі є суспільними, тобто їх досягнення можливе у співпраці різних інституцій, проте інші цілі є специфічними та індивідуальними і найбільш простим способом їх досягнення є рішення, що приносить максимальну вигоду даному суб'єкту, що приносить найбільшу вигоду конкретному індивіду внаслідок витрат інших суб'єктів. З точки зору зусиль та витрат, публічно-приватне партнерство складається, як механізм, в якому важливе місце займають інституціональні складові, які не мають конкретного економічного виміру, тобто відбувається підміна понять та категорій.

Невирішена частина широкого використання механізму публічно-приватного партнерства полягає у відсутності вимірювальних показників вигоди учасників угоди публічно-приватного партнерства. З одного боку виступає державний орган або орган місцевого самоврядування, які виступають розпорядниками спільних ресурсів. Їх витрати полягають у наданні сприяння, створенні особливих умов, переваг. Підставою для таких переваг є інвестиційні або поточні витрати, які несуть підприємці. Проблема вбачається у можливостях адекватної оцінки витрат різних сторін угоди, оцінки їх вигоди.

Метою статті є аналіз структури механізму публічно-приватного партнерства. Тому треба:

1. Визначити структуру механізму публічно-приватного партнерства.

2. Встановити слабкі місця у структурі чинного механізму публічно-приватного партнерства.

3. Представити суб'єктів, які приймають участь публічно-приватному партнерстві у вигляді гравців, кожен з яких здійснює певні дії.

Викладення основного матеріалу. Публічно-приватне партнерство в Україні до цього часу не складається як повноцінний механізм розвитку територій. Причини цього явища полягають у тому, що партнерство, як механізм вирішення суспільних проблем передбачає наявність ключових умов: довіри, взаємодії та взаєморозуміння. Довіра – складається з історії, досвіду та передбачуваності.

Взаємодія, тобто активний зв'язок між елементами, спроможність до спільних рухів, заходів, які свідомо спрямовані на досягнення необхідного результату. Для взаємодії необхідні точки, через які суб'єкти контактують між собою. Взаєморозуміння доповнює взаємодію та засновується на довірі, досвіді відносин.

Публічно-приватне партнерство відноситься до взаємодії юридичних осіб, організацій, а категорії: довіра, взаєморозуміння відносяться до категорій гуманістичних, спрямованих на людей, індивідів, які емоційно реагують на ті чи інші прояви. Проте застосування емоційних категорій відносно організацій є доречним, оскільки вони управляються людьми, які несуть відповідальність, приймають рішення, передають команди, які забезпечують функціонування механізму.

Публічно-приватне партнерство регулюється низкою нормативних актів, серед яких: Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.08.2010 № 2404-VI, Закон України «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності» від 08.08.2011 № 3687; Закон України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» від 21.10.2010 № 2624-VI низкою інших нормативних актів, які носять загальний та спеціальний характер [1].

Наявна практика публічно-приватного партнерства, в якій органи державної влади або місцевого самоврядування надають доступ до певних вигод, ресурсів в обмін на ресурси, дії на користь суспільства. Такими проявами може бути концесія, інвестиційні зобов'язання тощо. Окрім того, у суспільстві та діловому середовищі є ідея корпоративної соціальної відповідальності, яка реалізується у формі стандартів, угод, що створюються наднаціональними інституціями та пропонуються компаніям як формальне підтвердження їх доброчесності та ділової репутації.

Представляючи партнерство у вигляді гри, визначимо основні елементи.

Гравці – суб'єкти, які діють, створюють процеси тощо. Поле гри – простір, в якому відбувають-

ся взаємодія гравців. Правила гри – формальні рамки, умовності, у межах яких відбувається взаємодія гравців та які неможливо змінити протягом гри. Формула гри – основні елементи правил гри, які визначають час та результат гри. Результат гри – стан, який наступає при завершенні гри, вимірюється певною сумою.

Теорія ігор допомагає сформувати тактику для дій у певних ситуаціях, учасниками яких можуть бути сторони, інтереси яких невизначені або принципово протилежні.

Розглянемо найбільш розповсюджений приклад публічно-приватного партнерства – переробка техногенних відходів. В умовах обмеження природних ресурсів саме техногенні ресурси стають потенційно привабливим джерелом сировини та енергії.

Події, пов'язані із розробкою техногенних відходів, які протягом останніх десятиріч відбувались у Запоріжжі, Кривому Розі та інших промислових містах свідчать про перспективність даної тематики для публічно-приватного партнерства, адже виникають всі необхідні для гри обставини.

Гравцями виступають:

– органи місцевого самоврядування, які зацікавлені у мінімізації впливу техногенних відходів на екологічний стан громади, наданні комунальних послуг;

– фірми, зацікавлені у ресурсах, які містяться у техногенних відходах або комерційних операціях, які забезпечують прибуток внаслідок обігу з ними;

– громадяни, які проживають на території громади та зацікавлені у безпечних умовах життєдіяльності.

Полем гри виступає територія громади, яка використовується як полігон техногенних відходів, інфраструктура, яка використовується для розподілу продукту, який утворюється у виробничому процесі.

Правила гри мають бути сформовані нормами чинного законодавства України, які стосуються співробітництва у даній сфері:

– Господарський Кодекс, який визначає принципи взаємовідносин у господарській сфері;

– Закон «Про державно-приватне партнерство»;

– Закон «Про концесії».

Проте дані нормативні акти не достатньою мірою регулюють відносини у реалізації проектів публічно-приватного партнерства. Невизначеність виявляється у сферах оцінювання нематеріальних активів, тобто участі публічних інституцій, які не мають на меті отримання прибутку.

З точки зору інтересів власника фірми значення мають три фактори. Перший фактор полягає у сумі витрат, які мають бути здійснені на початку реалізації проекту.

Другий фактор полягає у часі настання точки беззбитковості. Точка беззбитковості знаходиться на пересіченні вхідного і вихідного фінансових потоків. Вихідний потік складається з капіталовкладень, які здійснюються на першому етапі, тобто у період формування основних фондів, витрат на персонал, закупівлю сировини та матеріалів.

Третій фактор полягає в оцінці ризиків, які мають місце у реалізації проектів.

У даному контексті необхідно сформулювати внесок органів місцевого самоврядування та співставити його з обставинами, які зумовлюють фактори інтересів власника фірми.

Таким чином, правила гри мають встановлюватись конкретною угодою про приватно-державне партнерство, яка стосується проекту. Важливою умовою реалізації такого проекту має бути розрахунок участі гравців: витрат і вигод, які виникають у процесі реалізації публічно-приватного партнерства. Необхідно умовно капіталізувати витрати, які виникають у процесі участі органів місцевого самоврядування та вигоди, які виникають у результаті реалізації таких проектів.

Капіталізація витрат може бути здійснена за їх фактичним рівнем. Наприклад, якщо в угоді про публічно-приватне партнерство обов'язком

Таблиця 1

Співставлення факторів що зумовлюють інтереси публічних і приватних партнерів

Фактор інтересу фірми (приватний партнер)	Фактор можливості органів місцевого самоврядування (публічний партнер)
Знизити первинні витрати, капіталовкладення	Знизити трансакційні витрати, які виникають під час підготовки реалізації угоди
Настання беззбитковості (початок отримання прибутку)	Беззбитковість настає у період вхідної та вихідної стабілізації потоків внаслідок зниження трансакційних витрат та часткової участі за кошти місцевих бюджетів або створених фондів
Зниження ризиків, які настають у реалізації проекту	Ризики знижуються за умови виконання зобов'язань органами місцевого самоврядування або інших державних інституцій

публічного партнера є «сприяння в оформленні дозвільних документів, шляхом призначення уповноваженої особи органу місцевого самоврядування», то логічним методом підрахунку може стати калькуляція заробітної платні такої особи. Проте такий розрахунок може бути ускладнений зайвими витратами, оскільки не можливо визначити скільки часу проведе така особа, оформлюючи дозвільні документи в інтересах приватного партнера. Очевидно, що капіталізація нематеріальних збитків має бути розрахована, виходячи з умовних показників, приводячи все до валюти гри.

Висновки і пропозиції. У підготовці угод про публічно-приватне партнерство, які стосуються проектів розвитку місцевих громад, доцільним є застосування методології теорії ігор, яка надає можливість розрахувати всі витрати, які виникають у ході підготовки та реалізації проекту, у тому числі нематеріальні, які тотожні діям органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Про державно-приватне партнерство: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 40, ст. 524. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17
2. Пуха О. Публічно-приватне партнерство: Україна і світовий досвід. URL: http://protokol.com.ua/ua/publichno_privatne_partnerstvo_ukraina_i_svitoviy_dosvid/
3. Шиян А.А. Теорія ігор: основи та застосування в економіці і менеджменті: навчальний посібник. Вінниця: ВНТУ, 2009. 164 с. URL: http://inrtzp.vntu.edu.ua/pmba/stf/teach/books/Theory.pdf

Мостовой В. А. Теория игр в механизме публично-приватного партнерства на уровне местных общин

В статье раскрываются проблемные аспекты государственно-частного партнерства, которые возникают в процессе подготовки и реализации таких проектов на уровне местного самоуправления. Рассматривается структура механизма государственно-частного партнерства с помощью методологии теории игр. Сущность предлагаемого метода заключается в том, что каждый проект государственно-частного партнерства рассматривается как игра.

В данной игре есть заинтересованные стороны – игроки. Ход игры определяется правилами, которые определяются содержанием соглашения. Полем игры является территория общины, пространство расположения проекта. Основной смысл применения теории игр состоит в расчетах затрат и выгод публичного и частного партнера в сопоставимой форме.

Ключевые слова: *публичный партнер, приватный партнер, трансакционные издержки, местная община, органы местного самоуправления.*

Mostovyi V. O. Games theory in the mechanism of public and private partnership on the local communes level

This article devoted to the problematic aspect of a public-private partnership. The structure of the projects are considered. The complicity of public relations of public-private partnership for the sake of the methodology of the theory is viewed. The essence of the method proposed of is in drafting of the public-private partnership with the games theory methodology. Each project of public and private partnership is considered as a local game. Each game has its rules are fixed with the contract and related to the concrete project. The field of game is an area of the local commune there is the project stays.

The important deal of games theory use is in the evaluation of non-material expenses and advantageous that are needed in the project in an equal form. The transactional expenses in the public and private partnership contract realization are to be decreased with an effort of the local government bodies.

Key words: *public partner, private partner, transactional expenses, local community, local self-government.*

УДК 352.07(477)(045)

А. О. Надежденко
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету

Д. І. Топузов
магістр кафедри права та публічного адміністрування
економіко-правового факультету
Маріупольського державного університету

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНИЙ ТА ЕМПІРИЧНИЙ АНАЛІЗ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У статті висвітлено окремі аспекти проведення реформи децентралізації в Україні крізь призму реалізації процесу формування об'єднаних територіальних громад з точки зору отриманих результатів, які мають місце у сучасних умовах державотворення. Аналізується процес утворення та функціонування об'єднаних територіальних громад в областях України. Визначено пріоритетні напрями забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: *об'єднані територіальні громади, місцеве самоврядування, децентралізація, фіскальна децентралізація, міжмуніципальне співробітництво, спроможні об'єднані територіальні громади.*

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні триває процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Про це говорять на телебаченні, пишуть у газетах, дискутують під час публічних заходів. Але не завжди і публікації, і дискусії мають конструктивний характер – більше того, відомі випадки, коли так звані «експерти» починають розповідати про реформу, абсолютно не розуміючись на предметі розмови. Це призводить до дискредитації ідеї проведення реформи та нівелює зусилля багатьох людей, які доклали значних зусиль, щоб цей процес все ж таки розпочався.

Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [1].

На сьогодні в Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за кошти державного бюджету [2].

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад із використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ [3].

Удосконалення потребує також система територіальної організації влади з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Одним з етапів реформування системи місцевого самоврядування в Україні мав стати процес укрупнення територіальних громад. Україна

© Надежденко А. О., Топузов Д. І., 2018

вирішила піти по шляху добровільного об'єднання територіальних громад, у той же час створивши умови чітких стимулів та заохочень для громад, які пройдуть цей процес об'єднання. Саме об'єднання громад на сьогодні є однією з найбільш обговорюваних тем та напрямків реформ, а його успішна реалізація має стати підґрунтям для створення дійсно спроможних територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням нормативно-правового забезпечення у сфері діяльності територіальних громад в Україні займалися такі вітчизняні вчені, як В. Вакуленко, Н. Гончарук, І. Дробот, Ю. Куц, В. Мамонова, Ю. Молодожен, В. Наконечний, С. Серьогін та ін. Організаційно-правовий та фінансово-економічний механізми збалансованого розвитку територій досліджують І Бутко, Г. Дзяна, Р. Дзяний, О. Мороз, І. Патока та ін. Але наукових публікацій, присвячених формуванню та функціонуванню об'єднаних територіальних громад у контексті реформи з децентралізації влади в Україні поки що обмаль.

Метою статті є аналіз діючих механізмів проведення реформи об'єднання територіальних громад та розробка практичних рекомендацій їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб детально проаналізувати особливості впровадження процесу добровільного об'єднання територіальних громад в Україні, необхідно визначити нормативно-правову базу, яка є його основою. Отже, окрім Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні [4] та Плану її реалізації, які фактично є лише рамковими документами і визначають стратегічні напрямки впровадження реформ, варто вивчити офіційні документи, які чітко регламентують форми реалізації цих реформ, а саме: Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р.; Постанова Кабінету Міністрів України «Методика формування спроможних територіальних громад» № 214 від 08.04.2015 р.; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» № 1851-VIII від 09.02.2017 р.; Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» № 1848-VIII від 09.02.2017 р. та ін.

Саме ці документи визначають основні етапи, умови та власне процес добровільного об'єднання територіальних громад, а також функції та обов'язки, які набудуть об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ), і фінанси, які будуть надані для їх реалізації після завершення процедури об'єднання [2].

Окремо зазначимо, що об'єднання здійснюється виключно на добровільних началах, маючи на меті забезпечення «повсюдності самоврядування», а саме, кожен мешканець об'єднаної територіальної громади матиме доступ до послуг, які надаються органом місцевого самоврядування (далі – ОМС). Важливо також зазначити пріоритет на прозорості та відкритості процесу об'єднання, який відповідно має забезпечуватись через активну співпрацю влади та громадськості у процесі його реалізації та пріоритет на економічну ефективність ОТГ.

Важливо зазначити, що законом передбачено, що суб'єктами об'єднання є виключно «суміжні» територіальні громади – тобто такі, які мають спільну межу. Дана норма може стати на перешкоді формуванню досить великих ОТГ, оскільки громада-ініціатор об'єднання може почати процес об'єднання виключно з сусідніми територіальними громадами. Оскільки закон чітко не прописує, яким чином мають об'єднуватись громади, якщо вони не мають спільного кордону, то логічним є те, що цей процес має проводитись або за ініціативи громади, яка розташована між ними і відповідно є суміжною для обох, або у два чи кілька етапів по черзі. Варто зазначити, що процес ініціювання об'єднання жодним чином не визначає, що саме та громада, яка його розпочала, має стати адміністративним центром ОТГ, тому жодних проблем в ініціюванні об'єднання громадою, яка розташована не у центрі майбутньої ОТГ і надалі не стане адміністративним центром цієї ОТГ, немає.

Тому адміністративним центром об'єднаної територіальної громади має стати населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади. Отже, питання наявності відповідної інфраструктури є найбільш важливим у визначенні адміністративного центру ОТГ.

Зауважимо, що добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської чи міської місцевості. Логічним є те, що назва ОТГ буде визначатись назвою її адміністративного центру, а не матиме об'єднуючий або множинний характер.

Законодавством встановлено, що ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути: 1) сільський, селищний, міський голова; 2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради; 3) члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи. У свою чергу, проекти рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад повинні, зокрема, містити: перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів; визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування; план організаційних заходів щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

Зауважимо, що згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» передбачено 100% об'єднання місцевих рад базового рівня у спроможні територіальні громади до 2020 року.

Аналізуючи практичну реалізацію процесу об'єднання територіальних громад можна констатувати, що результатом майже трирічної роботи стало створення 705 об'єднаної територіальної громади. Але, у той же час, дивлячись на карту ОТГ (Джерело: decentralization.gov.ua), можна помітити значну нерівномірність між регіонами у проведенні процесу об'єднання територіальних громад.

Зокрема, найбільшу кількість ОТГ створено у Дніпропетровській (60 ОТГ), Житомирській (45 ОТГ), Запорізькій (43 ОТГ), Тернопільській (42 ОТГ), Волинській, Полтавській та Хмельницькій (по 41 ОТГ), Чернігівській (37 ОТГ), Вінницькій та Львівській (по 35 ОТГ), Сумській (29 ОТГ), Миколаївській, Одеській, Рівненській та Чернівецькій (по 28 ОТГ), Херсонській (27 ОТГ), Черкаській (26 ОТГ), Івано-Франківській (25 ОТГ), Кіровоградській та Харківській (16 ОТГ) областях. Сумарна частка перших чотирьох із зазначених регіонів становить чверть (27%) всіх ОТГ країни. Водночас окремі регіони суттєво відстають у процесі формування ОТГ, серед них Донецька (10 ОТГ), Київська та Луганська (по 9 ОТГ), Закарпатська (6 ОТГ) області.

Значна відмінність між регіонами за динамікою формування об'єднаних територіальних громад передусім обумовлена: по-перше, багатоетапністю процесу створення ОТГ; по-друге, різним ставленням місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у регіонах до запровадження реформи децентралізації.

У свою чергу, якщо орієнтуватися на виборче законодавство, то чергові вибори у жовтні 2020 року мають стати своєрідним завершенням об'єднання громад. Отже, якою буде загальна кількість ОТГ в Україні подивимось у 2020 році. Безсумнівним фактором, що суттєво вплине на об'єднання громад будуть президентські та парламентські вибори 2019 року. Саме від розстановки сил та позицій залежатиме наявність «кредиту довіри» громадськості.

Тому для завершення процесу об'єднання територіальних громад наступними кроками має стати: подальше укрупнення районів з урахуванням процесу формування ОТГ та утворених адміністративних округів; децентралізація (деконцентрація) повноважень від центральних органів виконавчої влади шляхом перерозподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; законодавче закріплення нового адміністративно-територіального устрою на рівні громад та районів шляхом набуття чинності закону про адміністративно-територіальний устрій; формування місцевих органів виконавчої влади та відповідних органів місцевого самоврядування відповідно до нової територіальної основи та визначених новим законодавством повноважень; завершення формування новоутворених органів місцевого самоврядування шляхом завершення формування комунальної власності новоутворених громад та формування/розмежування спільної власності територіальної громади на рівні районів та областей [5].

Зауважимо, що одним із найперспективніших кроків підвищення спроможності об'єднаних територіальних громад є створення працездатного механізму їх співробітництва шляхом делегування територіальним громадам виконання окремих завдань у певних галузях господарства; реалізація спільних проектів; спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; утворення спільного органу управління тощо.

Аналізуючи цей механізмів інтеграції громад між собою, можна констатувати, що стан укладання договорів про міжмуніципальне співробітництво є вкрай нерівномірним, зокрема беззаперечним лідером у цьому процесі є Полтавська

область (283 територіальні громади скористалися міжмуніципальним співробітництвом), у свою чергу у Київській, Чернівецькій та Закарпатській області учасниками співробітництва є по 5 рад, а у Рівненькій та Херсонській області лише по 2 ради. Водночас у трьох областях (Донецькій, Луганській та Миколаївській) не укладено жодного договору про співробітництво [6].

Запорукою майбутнього розвитку об'єднаних територіальних громад має стати використання інструментів фінансової децентралізації. Так, об'єднані територіальні громади здобули повноваження та ресурс, які мають міста обласного значення, зокрема – зарахування до місцевих бюджетів ОТГ 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Окрім того, на місцях повністю залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Об'єднані територіальні громади мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. До реформи їх мали тільки обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення. Для виконання делегованих державою повноважень їм надають відповідні трансферти: дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо. Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети не залежно від дати прийняття закону про Державний бюджет [7].

Такі зміни вже дали перші результати, зокрема, завдяки фінансовій децентралізації зросли показники місцевих бюджетів з 98,2 млрд у 2015 до 170,7 млрд у 2017. Бюджети ОТГ – із 4,1 млрд до 7,5 млрд. грн відповідно.

Також у результаті децентралізації, окрім зростання власних фінансових, об'єднані територіальні громади мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку, а саме:

– здійснення зовнішніх запозичень;

– самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ;

– право на самостійне визначення містобудівної політики;

– право розпоряджатися землями за межами населених пунктів;

– право надання базових адміністративних послуг (реєстрація нерухомості, бізнесу, місця проживання особи тощо).

У перспективі передбачено надання територіальним громадам такого дієвого інструменту як стеження за дотриманням правопорядку, опіка питаннями благоустрою, незаконних звалищ, місць для паркування шляхом створення муніципальної варти.

Таким чином наведене вище дозволяє впевнено говорити про те, що процес формування об'єднаних територіальних громад в Україні має значний позитивний результат. Водночас, є низка невирішених стратегічних та оперативних проблем, зокрема:

1. Створення об'єднаних територіальних громад переважно не має підтримки з боку широких верств населення, адже люди не розуміють сам процес децентралізації, а також стикається зі спротивом з боку районних адміністрацій та місцевих рад.

2. Потребує опрацювання питання стабільного забезпечення державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад.

3. Не врегульовано питання розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема у частині розмежування функцій та повноважень між місцевими радами об'єднаних територіальних громад та відповідними районними державними адміністраціями й районними радами.

4. Низький рівень кваліфікації управлінського персоналу об'єднаних територіальних громад, спостерігається недостатність кваліфікації службовців місцевого самоврядування для виконання нових функцій [8, с. 13-17].

Висновки і пропозиції. Отже, об'єднання територій громад (ОПГ) – це основне завдання органів місцевого самоврядування, що є реальним кроком до територіального розвитку. Однак варто наголосити, процес об'єднання територіальних громад, що відбувається вже третій рік, є дуже складними трансформаціями не тільки для економіки країни, але й загалом для усвідомлення цих процесів громадськістю, тому потребують консолідації зусиль та постійної підтримки усіх рівнів влади.

Створення спроможних територіальних громад унаслідок передачі значних повноважень та ресурсів від державних органів органам місцевого самоврядування є кінцевою метою процесу децентралізації. Особливістю українського процесу децентралізації є те, що реформа місцевого самоврядування шляхом створення

об'єднаних територіальних громад відбувається без попередньої реформи адміністративно-територіального устрою.

Тому, з метою забезпечення успішності проведення реформи з децентралізації влади необхідно: – окреслити територіальну основу органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; – здійснити розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, тобто кожен рівень місцевого самоврядування повинен отримати свої виключні повноваження; – розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади; – обґрунтувати необхідні обсяги ресурсів на кожному рівні; – зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями за свою ефективність і державою за законність своєї діяльності.

Список використаної літератури:

1. Децентралізація на власному досвіді: в яких регіонах найбільш позитивно оцінюють реформу? Сайт Національної ради реформ. URL: http://reforms.in.ua/ua/novyna/decentralizaciya-na-vlasnomu-dosvidi-v-yakyh-regionah-naybilshpozytyvno-ocinyuyut-reformu
2. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. Урядовий портал. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/.
3. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій ряду на 2017 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. N 275-р. Урядовий портал. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014.
5. Сценарії децентралізації. Що очікує ОТГ після 2020 року? URL: https://biz.censor.net.ua/resonance/3074295 – Назва з екрана.
6. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад (станом на 10.05.2017 р.). Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. URL: http://www.minregion.gov.ua/wpcontent/uploads/2017/05/REYESTR-Dogovoriv-pospivrobitnitstvu-stanom-na-10.05.2017.pdf.
7. Реформа децентралізації. Урядовий портал. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi
8. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf – Назва з екрана.

Надежденко А. А., Топузов Д. И. Теоретически-прикладной и эмпирический анализ процесса формирования объединенных территориальных громад в Украине

В статье освещены отдельные аспекты проведения реформы децентрализации в Украине через призму реализации процесса формирования объединенных территориальных громад с точки зрения полученных результатов, которые получили развитие в современных условиях. Анализируется процесс создания и функционирования объединенных территориальных громад в областях Украины. Определены приоритетные направления обеспечения развития объединенных территориальных громад.

Ключевые слова: *объединенные территориальные громады, местное самоуправление, децентрализация, фискальная децентрализация, межмуниципальное сотрудничество, самодостаточные объединенные территориальные громады.*

Nadezhdenko A. O., Topuzov D. I. Theoretical-applied and empirical analysis of the process of the formation of the united territorial communities in Ukraine

The article identifies some aspects of the decentralization reform in Ukraine through the prism of the process of forming the united territorial communities in terms of the results obtained in the current conditions of state formation. The process of formation and functioning of united territorial communities in the regions of Ukraine is analyzed. The priority directions of development of the united territorial communities are determined.

Key words: *united territorial communities, local government, decentralization, fiscal decentralization, inter-municipal cooperation, capable of united territorial communities.*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 314.74:351/354

Д. В. Пімахова
аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління при Президентові України

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК МІГРАЦІЙНИХ СЛУЖБ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Дослідження присвячене вивченню світового досвіду інституціонального розвитку міграційних служб на прикладі Великої Британії, Німеччини, США, Японії та Філіппін. Встановлено, що в світі є різні види міграційних служб, серед яких можна виділити централізовані, фрагментарні та змішані. Зазначається, що особливості розвитку органів, що регулюють міграційні процеси, продиктовані історичними, географічними та політичними особливостями різних держав. Здійснено висновок, що зростання міжнародних міграційних потоків вимагає реалізації комплексного підходу, який має на меті об'єднання низки органів в одному, а також створення міжвідомчих організацій та розробку механізмів ефективного міжвідомчого співробітництва. Наведений зарубіжний досвід може бути корисний для вдосконалення державного управління інституціональним розвитком міграційних служб в Україні.

Ключові слова: *міграція, міграційні служби, інституціональний розвиток, Великобританія, Німеччина, США, Японія, Філіппіни, державне управління.*

Постановка проблеми. Регулювання міграційних процесів здійснюється уповноваженими на те державними міграційними службами, які в різних країнах мають неоднаковий ступінь централізації та незалежності складових елементів, характеризуються наявністю чи відсутністю єдиного центру та координуючих органів. Наявна різноманітність зумовлена географічним положенням, історичним складником та особливостями міграційних потоків і міграційної політики кожної з держав.

Для удосконалення інституціонального розвитку державної міграційної служби України та формулювання пропозицій щодо покращення її діяльності в умовах глобалізаційних процесів і оптимізації державної служби зарубіжний досвід є цікавим і може бути корисний, для чого має бути ретельно вивчений.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні питання інституціонального забезпечення міграційних процесів загалом непогано висвітлені в останніх публікаціях. У зв'язку з цим можна відзначити, зокрема, публікації І. Горбачової [1], О. Лошенюк [2], В. Онищук [3], У. Садової [4], К. Шиманської [5], М. Ярмистого [6].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте вітчизняних наукових пошуків, присвячених дослідженням щодо інституціонального розвитку міграційних служб у зарубіжних країнах та можливості його використання в Україні, є дуже мало. У зв'язку з цим можна зазначити лише статтю В. Євдокимова, в якій висвітлюється інституційний базис управління міжнародними міграціями в окремих європейських країнах [7]. Відтак ця тематика залишається малодослідженою у вітчизняній науці, а особливо в державному управлінні, що підтверджує актуальність наукових пошуків у цьому напрямі.

Метою статті є вивчення досвіду інституціонального розвитку міграційних служб у зарубіжних країнах.

© Пімахова Д. В., 2018

Виклад основного матеріалу. Огляд інституціонального розвитку міграційних служб у зарубіжних країнах розпочнемо з європейських країн.

Досвід **Великобританії** в галузі регулювання міграційних відносин є особливо цікавим для наукового вивчення. До органів, залучених в справи міграції у Великобританії, відносяться: Парламент, Уряд, Прикордонне агентство Великобританії, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство у закордонних справах і справах Співдружності, Управління уповноваженого у справах міграційної служби, Трибунал з питань міграційних послуг, Трибунал з питань надання притулку та імміграції, Відомство з митних доходів.

Оскільки у Великобританії система контролю міграційних відносин тривалий час мала децентралізований характер, цікавими є питання взаємодії суб'єктів міграційних відносин за допомогою їх інтеграції. Різноманіття різного роду правових інструментів і керованих ними організаційних структур призвело до необхідності упорядкування та об'єднання наявних ресурсів.

У 2008 р. була здійснена спроба вирішити проблему фрагментованого підходу до міграційного контролю за допомогою створення Прикордонного агентства Великобританії. Стратегія національної безпеки Великобританії [8] розглядає сильні кордони як необхідну умова захисту від тероризму, злочинності й нелегальної імміграції та орієнтує на створення сучасної, заснованої на останніх досягненнях науки системи прикордонного контролю. Саме тому назва ключового міграційного органу Великобританії містить термін «кордон», а не «міграція», як у більшості інших країн.

Прикордонне агентство Великобританії розпочало роботу в квітні 2008 р. після злиття Агентства з проблем кордонів та імміграції, візового центру та Митної служби Великобританії. Робота агентства ведеться за трьома основними напрямами: управління зовнішніми питаннями, включаючи видачу віз на закордонних територіях, охорона кордонів, а також видача паспортів, митний та імміграційний контроль. Багато співробітників працюють не на території Великобританії, а в інших країнах. Керівник служби несе відповідальність перед міністром внутрішніх справ з усіх питань, крім тих, що пов'язані з митними злочинами.

Прикордонне агентство позиціонується як структура з надання послуг і входить до Міністерства внутрішніх справ. Міністерство внутрішніх справ забезпечує дотримання прав і виконання обов'язків іноземцями, які перебувають у Великобританії на законних підставах, встановлює правила щодо різних категорій іноземців, що перебувають на території держави, несе відповідальність за дотримання чинного в цій сфері законодавства. Міністр внутрішніх справ наділений значними компетенціями у сфері міграційних відносин: він уповноважений видавати загальнообов'язкові правила з будь-яких питань, що стосуються прав і обов'язків мігрантів, а також посадових осіб, що мають повноваження у сфері міграції.

З прийняттям Закону про кордони, громадянство та імміграцію була введена посада Головного інспектора прикордонного агентства та визначено об'єкти його нагляду: співробітники митниці; співробітники з імміграційних питань; керівник Відомства з митних доходів. Інспектор готує щорічний письмовий звіт міністра щодо проблем діяльності Агентства, випадків порушення прав мігрантів, а також узагальнює досвід зарубіжних країн у цій галузі.

Міністру внутрішніх справ підзвітне Управління уповноваженого у справах міграційної служби, яке є незалежним позавідомчим державним органом. Управління фінансується Прикордонним агентством Великобританії та звітує про свою діяльність перед Парламентом. Основні напрями роботи Уповноваженого такі: координація роботи осіб, які здійснюють правове обслуговування й консультування з питань міграції; підготовка Кодексу кваліфікаційних стандартів для зазначених вище осіб; робота зі скаргами на осіб, які здійснюють консультування з питань міграції; переслідування порушників закону; нагляд за регулюванням діяльності посадових осіб. Основною функцією Уповноваженого є контрольно-наглядова діяльність, спрямована на запобігання порушенням прав мігрантів та їх захист. Однак рішення Уповноваженого не є остаточними і можуть бути переглянуті Трибуналом з питань міграційних послуг, що відноситься до Міністерства юстиції Великобританії.

Трибунал з питань міграційних послуг функціонує в Службі трибуналів Міністерства юстиції, в ньому відбуваються слухання апеляції на рішення Управління Уповноваженого з міграційної служби і розглядаються дисциплінарні стягнення щодо консультантів з надання імміграційних послуг, накладені Уповноваженим.

З 2010 р. Трибунал приєднаний до Загальної регуляційної палати.

Функцією Трибуналу з питань надання притулку та імміграції є розгляд апеляцій на рішення Міністерства внутрішніх справ з питань біженців, імміграції та громадянства (спірні питання з надання притулку, в'їзду, перебування, депортації). До нього входять як імміграційні судді, так і особи без юридичної освіти, які призначаються Лордом-канцлером. Законом про трибунали, суди і правозастосування він був розділений на дві палати [9].

Міністерство у закордонних справах і справах Співдружності відстоює інтереси британських підданих за кордоном та іноземців у Великобританії, розробляє політику візового режиму.

Німеччина. До організаційних структур, діяльність яких так чи інакше пов'язана з міграцією, в Німеччині можна віднести: Федеральний парламент, Уряд країни, Федеральне міністерство внутрішніх справ, Федеральну службу з міграції та проблем біженців, Федеральну поліцію, Федеральне відомство з охорони конституції, Міністерство закордонних справ, Федеральне міністерство з питань зайнятості та соціального розвитку, Уповноваженого федерального уряду з питань міграції, біженців та інтеграції, Федеральне міністерство у справах сім'ї, пенсіонерів, жінок та молоді, Федерального уповноваженого у справах репатріантів, Раду з питань репатріації. На рівні територіальних структурних утворень питаннями міграції займаються Земельні відомства у справах іноземців [10, с. 125].

Згідно зі ст. 73 Основного закону Німеччини [11] виключну законодавчу компетенцію в питаннях міграції має Федеральний парламент – Бундестаг – вищий законодавчий орган Німеччини, що видає закони у сфері міграційних відносин. У регулюванні міграційних процесів задіяні також Уряд країни та федеральні органи виконавчої влади.

Уряд бере участь у нормотворчому процесі й наділяється правом видання підзаконних нормативних актів. До актів Уряду відносяться постанови (правові приписи), що мають законодавчу силу й адміністративні приписи у вигляді директив та інструкцій.

Безпосереднє виконання правових норм, що містяться в законах і підзаконних актах, покладено на інші органи виконавчої влади, між якими, незважаючи на спільність цілей і завдань, є значні відмінності.

Ключовими органами, що забезпечують проведення міграційної політики держави, є Федеральне міністерство внутрішніх справ та підвідомча йому Федеральна служба з міграції та проблем біженців.

До повноважень міграційного управління міністерства внутрішніх справ відносяться розробка законодавства, що закріплює правовий статус іноземців, питання надання притулку, а також гармонізація з європейським законодавством у цій галузі. Міграційне управління також розробляє законодавство, пов'язане з прийомом біженців, репатріантів, вимушених переселенців, працює з національними меншинами, підтримує етнічних німців за кордоном.

Робота міграційного управління ведеться за двома основними напрямами, що реалізовуються підуправліннями. Підуправління М1 відає питаннями імміграції, інтеграції, надання притулку, гармонізації з європейським законодавством. Підуправління М2 – питаннями репатріації, національних меншин, громадянства й натуралізації. Міграційне управління курує Федеральну службу з міграції та проблем біженців, включаючи Центральний реєстр іноземців, а також Управління III Федерального адміністративного відомства в частині, що стосується прийому репатріантів.

Завдання Федеральної служби з міграції та проблем біженців закріплені в статті 75 Закону про міграцію [12]. До них, зокрема, відносяться: акумуляція даних про мігрантів і надання їх іншим відомствам; розробка інтеграційних курсів для репатріантів та іноземців; проведення наукових досліджень з метою вдосконалення контролю над міграційними процесами; співпраця з державами-членами ЄС з міграційних питань; прийом і розгляд клопотань на отримання статусу біженця; розподіл по землях осіб, допущених в країну з гуманітарних або політичних мотивів, а також осіб, які перетнули кордон незаконно; координація передачі інформації про осіб, які можуть становити загрозу безпеці країни, а також аналіз результатів роботи федеральних органів влади, зокрема, Федеральної поліції і Федерального відомства з охорони Конституції.

Організаційно ця Федеральна служба формується в складі 22 філій і спеціальних (експертних) управлінь у Кельні, Вюрцбурзі, Дортмунді й Берліні, об'єднаних загальним керівництвом. Центральний апарат служби знаходиться в Нюрнберзі. У структурі федеральної служби з міграції та проблем біженців виділяються п'ять управлінь, чотири з них наділені

функціями в сфері міграції, інтеграції, проблем біженців, одне управління виконує адміністративні й організаційні функції, здійснює координацію інтеграції, реалізацію завдань у сфері міграції. Особливістю Управління, що відповідає за роботу з біженцями, є його децентралізований характер. Управління включає розташовані в різних Землях філії, що є одночасно регіональними пунктами інтеграції.

Ще одним федеральним органом виконавчої влади, діяльність якого пов'язана з регулюванням міграційних процесів у ФРН, є Міністерство закордонних справ. Міністерство несе відповідальність за підтримання відносин з іншими державами, міжнародними та наднаціональними організаціями. Це завдання закріплене в ст. 32 Основного закону Німеччини. Крім зовнішніх відносин на державному рівні, Міністерство займається також питаннями, пов'язаними з міграційним правом, перетином кордону, проблемами біженців.

У зв'язку зі збільшенням кількості етнічних репатріантів, ще у 1988 р. федеральний уряд Німеччини прийняв рішення про заснування посади Федерального уповноваженого у справах репатріантів. Нині до обов'язків уповноваженого входить координація всіх пов'язаних з репатріацією заходів, що проводяться Федеральним урядом, допомога німецьким меншинам за кордоном, офіційне представництво в справах, пов'язаних з цим питанням, просування інтеграції; вирішення питань національних меншин на території Німеччини.

Також у Федеральному міністерстві внутрішніх справ працює консультативна Рада з питань репатріації. До її структури входять представники Земель, товариств переміщених осіб, церковних, комплексних муніципальних організацій, програм соціальної допомоги та провідних організацій роботодавців і працівників. Метою діяльності цієї Ради є надання консультацій Федеральному уряду з питань прийому та інтеграції етнічних німецьких репатріантів.

Судові органи Німеччини також мають відношення до міграційних питань. Скарги іноземців можуть бути оскаржені в адміністративних судах Земель. У разі винесення рішення на користь позивача рішення суду направляється в Федеральну службу міграції й проблем біженців та в Управління у справах іноземців. Адміністративний суд розглядає заяви мігрантів, предметом яких є порушення їхніх прав з боку державних органів. Він приймає одне з таких рішень: про надання статусу біженця, встановлення передумов для незастосування депортації, про припинення судочинства за наявності заяви, припинення справи в разі неявки особи, рішення про задоволення позову.

На практиці одним з найбільш важливих органів для іноземців, які перебувають на території Німеччини, є Земельні відомства у справах іноземців. Це органи, до компетенції яких входить прийняття рішень, пов'язаних з видачею дозволів на проживання, віз і паспортів відповідно до приписів Закону про міграцію та інших законів і підзаконних актів, що забезпечують режим перебування іноземців на території Німеччини.

США. Свої особливості регулювання міграційних відносин мають Сполучені Штати Америки. Основний з них – концентрація в США всіх правоохоронних функцій в одному відомстві – Міністерстві внутрішньої безпеки. Це дає змогу проводити більш ефективно роботу, спрямовану на боротьбу з незаконною міграцією.

Відповідно до Закону про внутрішню безпеку [13] в Міністерстві об'єднані як функції з контролю й нагляду за всіма тими, хто прибуває на територію країни, так і функції з протидії незаконній міграції, зокрема виявлення, припинення та ведення розслідувань у справах про правопорушення у міграційній сфері.

У структурі Міністерства внутрішньої безпеки функціонують органи й служби, серед яких можна виділити такі: Служба громадянства та імміграції, Служба з виконання імміграційних і митних законів, Митно-прикордонна служба, Берегова охорона, Федеральна служба безпеки, Управління головного інспектора.

Служба громадянства та імміграції США – державна установа, що займається питаннями законної імміграції. Забезпечення прав мігрантів за допомогою надання необхідної інформації і підтримки на всіх етапах переселення до Сполучених Штатів – основна мета її діяльності. До сфери діяльності служби відносяться вирішення питань, пов'язаних з отриманням віз, натуралізацією, отриманням статусу біженця або статусу особи, що шукає притулок, прийняття рішень судового характеру, а також надання державних послуг у сфері міграції, прийняття рішень про допомогу, розгляд скарг осіб, що клопочуть про отримання притулку, видача документів для працевлаштування осіб, які не є іммігрантами, надання статусу постійного жителя.

Сфера забезпечення безпеки державних кордонів відноситься у США до компетенції митно-прикордонної служби. Митно-прикордонна служба – це комплексний підрозділ у структурі міністерства, що здійснює захист національних кордонів з метою запобігання контрабанди та припинення терористичної діяльності без шкоди для законних міграційних потоків. Її співробітники несуть відповідальність за безпеку сухопутних та водних кордонів держави й поділяють відповідальність щодо охорони морських кордонів з Береговою охороною.

Атестовані співробітники служби забезпечують безпеку на пунктах пропуску через державний кордон, запобігають незаконному в'їзду осіб на територію США і контрабанді на шляхах проходження від пунктів пропуску. Функції працівників служби такі: затримання осіб, які намагаються незаконно проникнути на територію Сполучених Штатів; конфіскація наркотиків і боротьба з іншими видами контрабанди; санітарно-епідеміологічний контроль.

Частина повноважень Служби імміграції та натуралізації передана Службі з виконання імміграційних та митних законів США. Остання являє собою найбільший слідчий орган Міністерства, покликана забезпечувати реалізацію імміграційного та митного законодавства в межах країни.

До компетенцій служби відносяться: імміграційні та митні розслідування; забезпечення захисту повітряних і морських кордонів; забезпечення безпеки навколишнього середовища; операції із затримання, транспортування та спостереження за іноземцями-нелегалами; збір, аналіз і поширення відомостей з питань імміграції та митниці для більш ефективного планування діяльності. Загалом служба виконує функції в таких основних напрямах діяльності: ідентифікація, затримання і видалення з території країни незаконних мігрантів; розвідка; розслідування і міжнародна діяльність з координації розслідувань.

Важливу роль у галузі правоохоронної діяльності загалом і стосовно питань міграції відіграє також Федеральна служба безпеки, що входить до складу Директорату національного захисту і програм Міністерства внутрішньої безпеки і розглядається як федеральна поліція. Її юрисдикція поширюється на всю країну і може бути пов'язана із забезпеченням безпеки заходів, ліквідацією наслідків природних катаклізмів, терористичних загроз на території США. Основним завданням служби є забезпечення безпечних умов функціонування інших державних органів.

Важливе місце в регулюванні міграційних процесів у США займає судова влада. Для цього до Міністерства юстиції входить Виконавчий комітет щодо перегляду питань міграції імміграційними суддями. Комітет розглядає справи, пов'язані з порушенням міграційного законодавства. Будучи уповноваженим на те міністром юстиції, він відповідає за тлумачення і виконання федерального міграційного законодавства під час судового засідання, перегляду справи в апеляційному порядку й адміністративного слухання справи. До складу комітету входить Управління головного судді з питань імміграції, що регулює діяльність численних імміграційних судів Сполучених Штатів; Рада з перегляду справ в апеляційному порядку та Управління начальника з адміністративних слухань, що розглядає спірні питання працевлаштування іммігрантів.

Розглянемо далі інституціональний розвиток міграційних служб у кількох країнах Азії.

Японія. Державне регулювання міграції в Японії здійснюється Міністерством закордонних справ, Імміграційною службою Міністерства юстиції та Міністерством праці. Вирішення питань в'їзду іноземних громадян на роботу лежить у компетенції Департаменту з консульських та імміграційних питань МЗС Японії. Найважливішим напрямом його діяльності є видача віз на короткострокове й тривале перебування зі статусом працевлаштування, які видаються в японських дипломатичних та консульських представництвах за кордоном відповідно до заявленої мети поїздки.

Імміграційна служба Японії була заснована в 1947 р. як один з підрозділів Міністерства юстиції, в чиї обов'язки входять перевірка легальності в'їзду-виїзду з країни, встановлення статусу перебування іноземних громадян, контроль за його дотриманням, реєстрація іноземців, депортація порушників імміграційного законодавства та деякі інші функції.

Керівним органом служби є Імміграційний департамент Міністерства юстиції, який має шість відділів (загальний, політичний, контролю за виїздом і дотриманням статусів, слідчий, депортації, реєстрації) та секцію з питань біженців. Імміграційному департаменту Мін'юсту (як центральному органу) підпорядковані 8 регіональних департаментів імміграції в найбільших містах країни: Токіо, Осака, Нагоя, Фукуока, Хіросіма, Сендай, Саппоро і Такамацу.

До функцій регіональних департаментів входять контроль за в'їздом-виїздом, перебуванням іноземців в Японії і питання, пов'язані з визнанням статусу біженця. У кожному департаменті, як правило, є відділи: кадрів, загальний, фінансовий, контролю за в'їздом-виїздом, перебуванням різних категорій іноземців-бізнесменів, студентів, діячів мистецтва та ін., слідчий, реєстрації, примусовий. Регіональні департаменти контролюють діяльність своїх відділень на місцях, розташованих у всіх великих морських і повітряних портах. Крім цього, в Японії є три іммиграційні центри, призначені для утримання іноземних громадян, що підлягають висилці з країни: в префектурах Нагасакі, Осака, Ібаракі.

Філіппіни. Реагуючи на масштабний відтік філіппінських робітників до інших країн Близького Сходу, уряд Філіппін здійснює активну політику в управлінні трудовою міграцією. Нині в управлінні трудовою міграцією задіяні багато державних і приватних структур країни – поліція, банки, навчальні заклади, рекрутські структури, різні державні відомства.

Однак головним інститутом, відповідальним за проведення міграційної політики, є міністерство праці та зайнятості, а також дві структури, що перебувають в його підпорядкуванні – Філіппінське Управління по роботі за кордоном, основною функцією якого є розвиток ринку зайнятості та розміщення трудових мігрантів за кордоном, регулювання індустрії найму за допомогою введення системи ліцензування та моніторингу рекрутських структур, і Управління соціального забезпечення робітників за кордоном, яке вирішує питання, пов'язані із захистом прав трудових мігрантів та їх соціальним забезпеченням.

Філіппіни у проведенні своєї міграційної політики змушені, з одного боку, розширювати ринок зайнятості для своїх робітників, які виїжджають на заробітки за кордон, з іншого боку, захищати їхні права та інтереси. Ці двоякі цілі міграційної політики відображаються в діяльності філіппінських державних структур, задіяних у цій сфері.

Філіппінське Управління по роботі за кордоном призначено для підтримки і розвитку програм зайнятості за кордоном і захисту прав робітників-мігрантів. Воно є основною регуляторною структурою, що керує процесом трудової зайнятості за кордоном. До функціональних обов'язків Управління входить вирішення численних питань, починаючи від перевірки контрактів найму, до реагування на запити філіппінських мігрантів про надання їм допомоги за кордоном. Це можуть бути і скарги на рекрутську агенцію, що стягує занадто велику плату за послуги, і прохання про надання допомоги в поверненні на батьківщину в разі хвороби, або звернення за отриманням правового захисту мігранта, обвинуваченого в скоєнні злочину в приймаючій країні та ін.

До кола завдань структури входить: ліцензування рекрутських агенцій і контроль над ними, акредитація іноземних роботодавців та оцінка їх пропозицій щодо найму, перевірка контрактів найму на предмет їх відповідності мінімальним стандартам, винесення рішень щодо спорів за контрактами найму, реєстрація робочих, які виїжджають на заробітки за кордон, підготовка необхідних документів, проведення програм з боротьби з нелегальним рекрутингом, організація брифінгів для від'їжджаючих працівників, вивчення ринку зайнятості для філіппінських трудових мігрантів, формування стандартів з рекрутства та найму, надання правового й соціального захисту мігрантів, які потрапили в скрутне становище [14]. Управління також займається вирішенням спірних питань, що виникають між працівником та агентом чи роботодавцем.

Приватні рекрутські агенції несуть колективну з іноземними роботодавцями відповідальність за деталі контракту, що є умовою отримання ліцензії на діяльність. Вони несуть відповідальність за невиконання роботодавцем своїх зобов'язань перед трудовим мігрантом. А в ситуації кризи, що вимагає масової репатріації філіппінських мігрантів, рекрутські агентства беруть на себе відповідальність щодо покриття пов'язаних з цим витрат.

Управління по роботі за кордоном здійснює постійний моніторинг діяльності ліцензованих рекрутських агентств. Аналогічну політику проводить Управління щодо іноземних роботодавців. Переможцям перевірки щорічно присуджується президентська премія. Ті ж з них, хто проявив себе з негативного боку і запропонував погані контракти, заносяться в чорний список. Всі іноземні роботодавці зобов'язані пройти акредитацію при Управлінні по роботі за кордоном. Наданий стандартний договір найму має відповідати законодавству в приймаючій країні та на Філіппінах і ґрунтуватися на мінімальних трудових стандартах.

Весь процес трудової міграції від підготовки до від'їзду до повернення на батьківщину чітко

налагоджений завдяки координації діяльності державного управління з рекрутськими агенціями та іншими державними структурами, включаючи міністерства закордонних справ і праці.

Важливим компонентом проведеної міграційної політики є реалізація інформаційно-освітніх програм, призначених для осіб, які бажають виїхати на заробітки за кордон. Обов'язковим для них є відвідування одноденного семінару, на якому дається інформація про необхідну документацію, роз'яснюються права й обов'язки в рамках договору найму, розповідається про те, чого можна очікувати після прибуття в країну, куди слід звертатися з питань здоров'я та соціального захисту, даються консультації щодо переказу грошових коштів. Ці семінари проводяться структурами, акредитованими при Управлінні соціального забезпечення трудових мігрантів.

Ще однією структурою в рамках міністерства праці і зайнятості, відповідальною за проведення міграційної політики, є Управління соціальним забезпеченням трудових мігрантів, що керує трастовим фондом, який формується за рахунок коштів, що надходять у вигляді внесків від трудових мігрантів. Кожен працівник, зареєстрований в Управлінні по роботі за кордоном, має стати членом Управління соціального забезпечення трудових мігрантів і внести до фонду одноразову плату в розмірі 25 дол. Платежі до фонду і прибуток від інвестицій забезпечують державу ресурсами, необхідними для покриття непередбачених витрат, пов'язаних з перебуванням філіппінських трудових мігрантів за кордоном.

Членство у фонді соціального забезпечення дає можливість трудовому мігранту отримати кредити на виїзд за кордон, на придбання медичної страховки, на покриття витрат зі страхування життя, а також кошти на навчання та на реінтеграцію, а також позик на розвиток бізнесу. Управління соціального захисту трудових мігрантів надає консультації та проводить навчання трудових мігрантів, а також допомагає дрібним і середнім підприємцям отримати необхідну підготовку для розвитку свого бізнесу.

Фонд фінансує діяльність структур щодо соціального забезпечення робочих мігрантів, створених на місцях, і співробітників при ataше з праці. Найбільшою програмою Управління соціальним захистом трудових мігрантів є управління діяльністю Центрів соціального забезпечення трудових мігрантів, що функціонують при філіппінських місіях у приймаючих країнах. Вони надають широкий спектр послуг: здійснюють контроль над умовами праці трудових мігрантів і відвідування їх на місці роботи, координують свою діяльність з владою в приймаючій країні для вирішення спірних питань, що виникають, щодо найму трудових мігрантів, надають тимчасове житло робітникам, які потрапили в скрутне становище; здійснюють сприяння в репатріації мігрантів.

Свою діяльність філіппінське Управління по роботі за кордоном здійснює у співпраці з міністерством закордонних справ. Міністерство закордонних справ відіграє важливу роль у вирішенні багатьох питань, що потребують дипломатичного втручання, до яких відноситься співпраця з владою приймаючої країни з питань амністії нелегальних мігрантів; правова допомога трудовим мігрантам, яких звинувачують у скоєнні протиправних дій; відвідування затриманих трудових мігрантів; координація з поліцією приймаючої сторони з питань, пов'язаних із трудовими мігрантами; двосторонні переговори з владою приймаючої країни з трудових питань. Філіппінські посольства надають консалтингову та правову допомогу трудовим мігрантам, перевіряють умови їхньої праці, здійснюють плани репатріації та евакуації в разі війни або конфлікту, сприяють у здійсненні контролю над дією договору найму.

Що стосується міністерства праці й зайнятості, то на нього покладається відповідальність стежити за тим, щоб до робочих мігрантів застосовувалися закони про працю та соціальне забезпечення, що діють за кордоном. У цьому міністерстві всі агенції й структури, пов'язані з вирішенням питань трудової міграції, взаємопов'язані під егідою заступника міністра, що забезпечує координацію їх діяльності.

Загалом Філіппінам удалося створити досить злагоджену державну систему з експорту робочої сили. Найважливіший урок, який випливає із досвіду здійснення міграційної політики в цій країні, – це необхідність налагодження тісної взаємодії між різними державними структурами з тим, щоб забезпечити чіткий розподіл обов'язків в управлінні міграційними процесами.

Досвід Філіппін міг би бути дуже корисним для України, громадяни якої масово виїжджають на заробітки до інших країн, нерідко зазнаючи у роботі за кордоном перешкод та поневірянь.

Висновки і пропозиції. Таким чином, у світі наявні різні види міграційних служб, серед яких можна виділити централізовані, фрагментарні

та змішані. Особливості органів, що регулюють міграційні процеси, продиктовані історичними, географічними та політичними особливостями різних держав. Наприклад, Велика Британія (як острівна країна) покладає такі обов'язки на Прикордонне агентство, співробітники якого наділені різноманітними функціями, що пов'язані насамперед із запобіганням порушень у разі потрапляння в країну з-за кордону. У Німеччині, яка перебуває у Шенгенській зоні, значну увагу приділяють не тільки прикордонному контролю, а й здійснюють його на всій території країни. Для цього там є значна кількість органів, що працюють з мігрантами і здійснюють внутрішній контроль.

У Німеччині та Великобританії за здійснення міграційної політики загалом несе відповідальність силовий орган – Міністерство внутрішніх справ. У США, країні традиційної імміграції, міграційні процедури зосереджені у компетенції окремого відомства – Міністерства внутрішньої безпеки, яке здійснює комплексний захист держави від негативних наслідків міграції.

Загалом, зростання міжнародних міграційних потоків вимагає реалізації комплексного підходу, що має на меті об'єднання низки органів в одному, а також створення різного роду міжвідомчих організацій та розробку механізмів ефективного міжвідомчого співробітництва.

Для України, як молодої держави, що перебуває на перетині світових міграційних шляхів, а крім того, має проблему окупованих територій, вимушених переселенців та сусідства з країнами підвищеного ризику, наведений зарубіжний досвід може бути корисний для вдосконалення інституціонального розвитку власних міграційних служб, що становить перспективу подальших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Горбачова І. Інституційні регулятори зовнішньої міграційної політики України. Україна: аспекти праці. 2014. № 4. С. 46–51.
2. Лошенюк О.В. Моделювання впливу інституціональної складової регулювання міжнародної трудової міграції. Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. 2017. Вип. 1–2. С. 270–279.
3. Онищук В. Інституціональні та правові основи міграційних процесів. Українознавчий альманах. 2014. Вип. 15. С. 60–62.
4. Садова У.Я. Інституційне забезпечення функціонування транскордонного ринку міграційних послуг. / У.Я. Садова, О.В. Махонюк. Регіональна економіка. 2016. № 4. С. 31–38.
5. Шиманська К.В. Розвиток класифікаційного підходу до міжнародної міграції: інституційний підхід. Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2017. Вип. 1(1). С. 16–20.
6. Ярмистий М. Політико-адміністративний напрям оптимізації інституціональної системи регулювання міграційної політики. Історико-політичні проблеми сучасного світу. 2015. Т. 31–32. С. 131–136.
7. Євдокимов В.В. Стан та нормативно-правове регулювання міграції біженців та шукачів притулку у ЄС як інституційний базис управління міжнародними міграціями. / В.В. Євдокимов, К.В. Шиманська. Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. 2017. Вип. 3. С. 55–60.
8. The National Security Strategy of the United Kingdom Security in an interdependent world. Cabinet-office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228539/7291.pdf
9. Tribunals, Courts and Enforcement. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents
10. Малиха М.І. Франція та Німеччина в умовах глобалізації: міграційні аспекти розвитку. Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції «Людина, суспільство, політика: актуальні виклики сучасності». м. Одеса, 13–14 лют. 2015 р. Одеса, 2015. С. 124-127.
11. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. / Deutscher Bundestag. URL: https://www.bundestag.de/gg
12. Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern. (Zuwanderungsgesetz). URL: https://bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/gesetz-testexte/Zuwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1
13. Homeland Security Act of 2002. URL: https://www.dhs.gov/homeland-security-act-2002
14. Philip M. Best Practices to Protect Migrants and Manage Migration. University of California. The paper was prepared for the National Conference on Labour Migration on "Effective Labour Migration Management in Thailand: Maximizing Benefits while Upholding the Rights of Migrants and Learning from Good Practices", organized by the International Organization for Migration, The Ministry of Labour and the National Human Rights Commission of Thailand, June 17, 2009. Bangkok, 2009.

Пимахова Д. В. Институциональное развитие миграционных служб в зарубежных странах: опыт для Украины

Исследование посвящено изучению мирового опыта институционального развития миграционных служб на примере Великобритании, Германии, США, Японии и Филиппин. Установлено, что в мире существуют различные виды миграционных служб, среди которых можно выделить централизованные, фрагментарные и смешанные. Отмечается, что особенности развития органов, регулирующих миграционные процессы, продиктованы историческими, географическими и политическими особенностями разных стран. Сделан вывод, что рост международных миграционных потоков требует реализации комплексного подхода с целью объединения ряда органов в одном, а также создания межведомственных организаций и разработку механизмов эффективного межведомственного сотрудничества. Приведенный зарубежный опыт может быть полезен для совершенствования государственного управления институциональным развитием миграционных служб в Украине.

Ключевые слова: *миграция, миграционные службы, институциональное развитие, Великобритания, Германия, США, Япония, Филиппины, государственное управление.*

Pimakhova D. V. Institutional development of migration services in foreign countries: experience for Ukraine

The study is devoted to the world experience of the institutional development of migration services on the example of the UK, Germany, USA, Japan and the Philippines. It has been established that in the world there are various types of migration services, among which one can distinguish centralized, fragmented and mixed. It is noted that the development features of the bodies regulating migration processes are dictated by the historical, geographical and political features of different countries. It was concluded that the growth of international migration flows requires the implementation of an integrated approach that aims to unite a number of bodies in one, as well as the creation of interdepartmental organizations and the development of mechanisms for effective interdepartmental cooperation. The given foreign experience can be useful for improving the state management of the institutional development of migration services in Ukraine.

Key words: *migration, migration services, institutional development, Great Britain, Germany, USA, Japan, Philippines, state administration.*

УДК 355.43

С. Д. Пташка
старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
командно-штабного факультету
Національної академії Національної гвардії України

О. П. Кулешов
старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
командно-штабного факультету
Національної академії Національної гвардії України

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОБЛАДНАННЯ БЛОКПОСТА ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ ОСОБОВИМ СКЛАДОМ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ В ЗОНІ ПРОВЕДЕННЯ ОПЕРАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ

У статті визначено напрями удосконалення обладнання блокпостів і організації виконання завдань військовослужбовцями Національної гвардії України в зоні проведення операції об'єднаних сил. Ефективне і цілеспрямоване використання таких фортифікаційних споруд, як блокпост, дає змогу забезпечити виконання поставлених бойових завдань військовослужбовцями Національної гвардії України для встановлення миру та правопорядку в районах проведення операції об'єднаних сил і стабілізувати обстановку в населених пунктах методом їх прикриття й охорони. Пріоритетним завданням під час виконання бойової служби залишається збереження життя і здоров'я особового складу.

Ключові слова: *операція об'єднаних сил, блокпост, контрольно-пропускні пункти, інженерні загородження, фортифікаційні споруди, оперативна обстановка, організація несення служби, зона безпеки.*

Постановка проблеми. Активізація загострення внутрішніх протиріч у державі, сепаратизму, тероризму актуалізують питання протидії внутрішнім загрозам воєнного характеру силами та засобами підрозділів ЗСУ, правоохоронних органів та Національної гвардії України. Для вирішення ситуації на Сході України в зоні проведення операції об'єднаних сил (далі – ООС) залучаються до виконання завдань з відновлення миру та правопорядку військовослужбовці Національної гвардії України (далі – НГУ).

Незважаючи на високу кваліфікацію та підготовку бойовиків за допомогою російських спецслужб, військовослужбовці НГУ за час проведення ООС набули значного бойового досвіду та демонструють високі професійні навички в зіткненнях з російськими бойовиками, які мають перевагу у військово-технічному оснащенні. На думку експертів, те, що Росія офіційно не вводила війська на східні території нашої держави, не змінює суті справи. Російські громадяни, які володіють різними видами та системами озброєнь і мають професійну військову підготовку, воюють на боці сепаратистів. Йдеться не тільки про озброєння, а й про людські ресурси та соціально-політичні аспекти.

У бойових підрозділах угруповань «ДНР» та «ЛНР», які в Україні визнані незаконними озброєними формуваннями, воює багато російських громадян. Самі ж угруповання також очолюють російські офіцери. Так само нікого не дивує, що колишні можновладці та їхнє найближче оточення, яких звинувачують в Україні у злочинах, перебувають на території Російської Федерації. Слід зазначити, що ефективне виконання завдань, які покладаються на частини підрозділів НГУ, значною мірою залежить від їх належної організації та навчання. Не викликає сумнівів, що сучасний військовослужбовець НГУ має бути всебічно розвинутим і тактично грамотним, вправно стріляти та майстерно вести ближній бій. Саме таких умінь від них потребує досвід локальних війн і конфліктів.

Під час проведення операції об'єднаних сил на Сході країни військовослужбовці Національної гвардії України здебільшого несуть службу на блокпостах. Їхня підготовка та вміння спрямовані

© Пташка С. Д., Кулешов О. П., 2018

на боротьбу із численними і регулярними формуваннями озброєних злочинців, яких підтримують російські спецслужби, та вирішення тих завдань, які можуть виникати за їх виконання. Робота кожного військовослужбовця, командира має бути спрямована на те, щоб знизити ефективність сильних сторін противника, і навпаки, підвищити питому вагу своїх сильних сторін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких розглядається ця проблема та на які спираються автори. Питання обладнання блокпоста, організації служби, тактики дій військовослужбовців під час несення служби під час збройних конфліктів та боротьби зі злочинцями неодноразово розглядалося військовими науковцями та спеціалістами. Особливості застосування військ у конкретних локальних війнах, їх інженерного забезпечення розглядалися в дослідженнях таких науковців: Д. Болдіна, Т. Васильєва, В. Вербицького, І. Демідчика, О. Корнієнка, В. Макарова, П. Мірoненка Ю. Переверзіна, С. Сидорова, С. Радченка, О. Слободянюка, М. Ярошенка та ін.

Наприклад, у наукових роботах Д. Каплуна «Тактика проти терористичних бандформувань», І. Тищенка «Загальновійськові підрозділи у воєнних конфліктах ІІ пол. ХХ ст.» та О. Шматкова, В. Фомічова, В. Єрдякова «Система воєнних дій у сучасних воєнних конфліктах» учені досліджують деякі особливості участі регулярних військ у локальних війнах і збройних конфліктах, які велися проти регулярних збройних формувань. Проте питання вдосконалення тактики дій військовослужбовців підрозділів Національної гвардії України в процесі несення служби на блокпостах в умовах збройних конфліктів залишилися поза межами їхнього наукового пошуку.

Мета статті. Головною метою цієї статті є визначення напрямів удосконалення обладнання блокпоста та організації виконання завдань військовослужбовцями підрозділів Національної гвардії України під час несення служби у районі проведення спеціальної операції.

Виклад основного матеріалу. Під час проведення операції об'єднаних сил на Сході країни військовослужбовці Національної гвардії України здебільшого несуть службу на блокпостах, де інженерне забезпечення має метою створення безпечних умов несення служби особовим складом.

Основними завданнями блокпоста є повне або часткове блокування в'їзду (виїзду) в окремі місцевості, попередження ввозу (вивозу) в них зброї, боєприпасів та інших заборонених засобів, що можуть бути використані для протиправної діяльності, демонстрація військової присутності, спостереження і збір інформації від місцевого населення тощо.

Блокпости і контрольно-пропускні пункти є основною формою позицій підрозділів Національної гвардії України, що виконують бойове завдання в зоні проведення операції об'єднаних сил. Вони, як правило, встановлюються на в'їзді (виїзді) в окрему місцевість, у якій запроваджені обмежувальні заходи. Тому вирішення службово-бойових завдань реалізується, як правило, за допомогою чіткої організації служби та способів дій військовослужбовців, що спрямована на те, щоб знизити ефективність сильних сторін противника та належне обладнання місць несення служби в інженерному відношенні для посилення безпеки особового складу та осіб, що на ньому перебувають. На думку В. Зайвого [1, с. 345], блокпост має відповідати таким вимогам:

– забезпечувати надійну стійкість перешкод руху транспорту, який використовується як таран;

– забезпечувати можливість первинного й основного огляду техніки і людей, що перетинають блокпост;

– відповідати безпечним умовам несення служби особового складу;

– забезпечувати надійну охорону й оборону місця виконання поставленого завдання;

– мати відповідні умови життєдіяльності особового складу.

Обов'язковими елементами обладнання блокпоста для ефективного виконання поставленого завдання мають бути:

– перешкоди обмеження швидкості руху транспорту перед блокпостом;

– ділянка первинного огляду техніки і людей;

– рухомий бар'єр для перекриття входу на блокпост;

– ділянка основного огляду техніки і людей з естакадою та оглядовою вежею;

– огорожа блокпоста, що забезпечує захист особового складу від обстрілу ззовні;

– спостережні вежі;

– вогневі точки для організації надійної оборони блокпоста;

– засоби для примусової зупинки автотранспорту;

– невибухові загородження по периметру блокпоста в поєднанні із сигнальними мінами.

Для попередження проникнення до місць виконання службово-бойових завдань терористичних груп має здійснюватися інженерне обладнання їх периметрів. Воно включає об-

лаштування невибухових загороджень та обладнання спостережних постів.

Отже, з вищевказаного можна зробити висновок, що це укріплений контрольно-пропускний пункт з озброєною охороною на дорогах, в'їздах у населені пункти, що здатний самостійно тримати кругову оборону.

Бойова служба на блокпостах здійснюється безперервно. Зміна військовослужбовців на місцях несення служби проводиться за графіком. У разі раптового нападу незаконних збройних формувань особовий склад блокпоста діє відповідно до бойового розрахунку. Старший блокпоста у разі отримання сигналу про напад на блокпост подає команду «До бою», за рахунок резерву посилює пости, організовує кругову оборону, доповідає старшому командиру про оперативну обстановку та вживає необхідних заходів для відбиття нападу. Особовий склад негайно відкриває вогонь з усіх видів зброї, у секторі обстрілу якого з'являються озброєні злочинці.

В. Толубко, Ю. Бут, В. Косевцов [4, с. 210] зазначають, що бойовики незаконних збройних формувань активно діють вночі. Тому за темної пори на позиції виводиться більше половини особового складу (70%). Для спостереження за підступами до блокпоста активно використовуються прилади нічного бачення, нічні приціли та тепловізори. У зв'язку з обмеженістю ресурсу цих приладів спостереження здійснюється за допомогою освітлювальних ракет. З цією метою створюється освітлювальний пост. Вночі і в умовах обмеженої видимості для ведення розвідки між позиціями і на відкриті фланги висилаються парні патрульні, а на приховані підступи протягом усієї доби – секрети.

Проаналізувавши причини та умови втрат серед особового складу підрозділів НГУ під час виконання бойових завдань на блокпостах, ми дійшли висновку, що їх основними причинами є:

– відсутність належного інженерного загородження та обладнання перед позиціями, фортифікаційних споруд в опорному пункті;

– непідготовленість системи вогню, відсутність захищених каналів і резервних засобів зв'язку, ведення переговорів по мобільних телефонах;

– недостатня підготовленість військовослужбовців підрозділів до несення служби на блокпосту; відсутність належної взаємодії, особливо з питань виклику вогню засобами артилерії та авіації.

Усе це дає змогу бойовикам безперешкодно наближатися до позицій, відкривати прицільний вогонь із зенітних установок та комплексів, з початку боїв вивести з ладу відкрито розташовані важливі вогневі та інші засоби (БТР, склади з боєприпасами, радіостанції) й окремі вогневі точки. Отже, тактика дій командирського складу підрозділів НГУ на блокпостах у зоні проведення операції об'єднаних сил, на наш погляд, має містити цілий комплекс організаційних і технічних заходів.

До організаційних заходів, на нашу думку, належать:

– прийняття рішення та доведення його до виконавців, виставлення засідок і секретів;

– оптимізація сил і засобів, які залучаються до виконання службово-бойових завдань, з метою вивільнення особового складу, озброєння, бойової та спеціальної техніки для їх подальшого застосування в «зоні безпеки»;

– уточнення системи охорони й оборони блокпоста, місць несення служби військових нарядів з метою виключення елементів шаблонного підходу до побудови бойового порядку та системи зв'язку;

– узгодження взаємодії своїх штатних і доданих підрозділів з артилерією, авіацією, іншими підрозділами, що входять до об'єднаних сил; розробка системи взаємного впізнавання підрозділів, особливо темної пори;

– здійснення заходів маскування з включенням елементів дезінформації супротивника і введення його в оману;

– уточнення схем із вказівкою основних орієнтирів і дальності до замінованих ділянок місцевості та найбільш імовірних напрямків дій незаконних збройних формувань.

До технічних заходів можна віднести:

– проведення комплексу інженерних заходів обладнання позицій і їх маскування, облаштування мінних полів тощо.

Фортифікаційне обладнання блокпостів має здійснюватися з використанням захисних і маскувальних властивостей місцевості, підручних будівельних матеріалів (різних металоконструкцій, залізобетонних блоків, цегли), мішків з піском (землею) тощо. На блокпосту, як правило, обладнуються: поодинокі окопи, ходи сполучення, окопи для бойової техніки (БТР, БМП), вогневих засобів (АГС-17, мінометів та ін.) на основних і запасних позиціях, перекриті щілини, бліндажі, укриття для автотранспорту та вантажу.

Сама фортифікаційна споруда, де розміщується особовий склад, готується до кругової оборони і відбиття нападу бандформувань, а також до захисту військовослужбовців від обстрілів з боку нападників. Інженерні загоро-

дження на підступах до блокпоста обладнуються в поєднанні з природними перешкодами, рельєфом місцевості і системою вогню.

Весь комплекс інженерного забезпечення призначений для запобігання прихованому наступу незаконних збройних формувань, утруднення їх пересування, маневру, а також нанесення їм максимальних втрат військовослужбовцями Національної гвардії України. Отже, від правильного розміщення всіх фортифікаційних споруд на блокпостах, їх маскування та ефективності застосування інженерного загородження на підступах до блокпостів, чіткої і грамотної організації несення бойової служби особовим складом буде залежати ефективність виконання службово-бойового завдання військовослужбовцями НГУ.

Висновки і пропозиції.

Головним завданням об'єднаних сил у зоні ведення воєнних дій є:

– блокування та ізоляція району, де діють незаконні збройні формування;

– забезпечення повного або часткового блокування в'їзду (виїзду) у визначені райони місцевості, недопущення незаконного ввозу (вивозу) в них озброєння, боєприпасів та інших заборонених засобів, що можуть бути використані для протиправних дій.

Ефективне та цілеспрямоване використання таких фортифікаційних споруд, як блокпости, дає змогу забезпечити виконання поставлених бойових завдань військовослужбовцями НГУ для встановлення миру та правопорядку в районах, де проводиться операція об'єднаних сил та дає змогу стабілізувати обстановку в населених пунктах шляхом їх прикриття та охорони. Пріоритетним завданням під час виконання бойової служби залишається збереження життя та здоров'я особового складу.

Список використаної літератури:

1. Зайвий В.В. Використання досвіду інженерного забезпечення бойових дій у сучасних війнах і збройних конфліктах на початку XXI століття. Війни XXI століття і оборонна політика держави: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Київ. 2006. С. 343–349.
2. Оболенський Ю.Б. Тактичні основи спеціальних операцій: навчально-практичний посібник. Луганськ. 2000. С. 145.
3. Вішняков В.В., Дробаха Г.А., Каленський А.А., Смірнов Є.Б. Тактика: підручник. Київ. 2009. С. 735.
4. Толубко В.Б., Бут Ю.І., Косевцов В.О. Основні закономірності сучасних локальних війн та збройних конфліктів: посібник. Київ. 2002. С. 240.

Пташка С. Д., Кулешов А. П. Направления усовершенствования оборудования блокпоста и организации выполнения задач личным составом подразделений Национальной гвардии Украины в зоне проведения операции объединённых сил

В статье определены направления усовершенствования оборудования блокпостов и организации выполнения задач военнослужащими НГУ в зоне проведения операции объединённых сил. Эффективное и целенаправленное использование таких фортификационных сооружений, как блокпост, позволяет обеспечить выполнение поставленных боевых задач военнослужащими НГУ для установления мира и правопорядка в районах проведения операции объединённых сил и стабилизировать обстановку в населённых пунктах методом их прикрытия и охраны. Приоритетным заданием во время выполнения боевой службы остаётся сбережение жизни и здоровья личного состава.

Ключевые слова: *операция объединённых сил, блокпост, контрольно-пропускные пункты, инженерные заграждения, фортификационные сооружения, оперативная обстановка, организация несения службы, зона безопасности.*

Ptashka S. D., Kuleshov O. P. The direction of improvement of the equipment of the checkpoint and the organization of performance of missions by the National Guard of Ukraine in operation of united forces

In the article the directions of improvement of the equipment of the checkpoint and the organization of performance of missions by the National Guard of Ukraine during duty in the area of special operation are determined. Effective and purposeful use of such fortified structures, as checkpoints, allows to provide performance of delivered battle tasks by the military men of the NGU to restore and protect public order in areas, where operation of united forces is conducted and allows to stabilize atmosphere in settlements by the way of their covering and protection.

Key words: *operation of united forces, checkpoint, engineering obstacles, fortified structures, operational environment, safety zone.*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

UDK 351:338.432

S. D. Grivko
Chernihiv University National of Technological

PECULIARITIES OF STATE REGULATION OF DEVELOPMENT OF INNOVATIVE POTENTIAL OF ECONOMY OF REGIONS OF UKRAINE

The article substantiates that the main tool of state regulation, which ensures the effective formation and development of innovative potential of the economy of the regions of Ukraine are programs. The complex technology of development of programs of innovative development of economy which considers decisions of financial and economic, organizational, personnel, marketing, social, information and other problems of development of innovative potential of economy of regions is presented by us in the form of the integrated program. The program includes the choice of method of influencing economic policy, the organization of monitoring of innovation potential, the formation of public policy, forms of support for the implementation of innovation potential of the economy. To ensure the effectiveness of state regulation of the innovation potential of the economy of the regions of Ukraine, a functional model is proposed, which provides for the unification of socio-economic interests of all participants in the innovation process (economic relations in the regions, state, educational and research institutions, the public).

Key words: *state policy, innovation potential, economy of regions, state regulation, development.*

Formulation of the problem. Strengthening market relations, the desire to build an open economic model of the national economy, integration into world market relations determine the urgency of the problem of state regulation of the innovative potential of the economy of regions based on the generation of new knowledge, technologies and their accelerated development in production. Assessment of innovation potential creates a basis for its formation, able to ensure stable development of the economy in general and the economy of regions in particular. The innovative potential of the economy of the regions is formed and implemented as a system of coordinated complex actions of the state (methods, tools, mechanisms, institutions) aimed at ensuring its sustainable development, taking into account local conditions and features of functioning.

Analysis of recent research and publications. Such scientists as N. Arsenyeva, V. Bazhanova, I. Kondakov, S. Kortov, N. Krasnokutska, I. Peshkova, A. Fedorenko, T. Sterzer and etc. Scientific views on the formation and implementation of innovation potential are largely represented in the works of such scientists as: A. Andriychuk, V. Lukyanova, A. Mazaraki, V. Nyzhnyk, V. Pavlova, O. Peresada, V. Prokopenko, I. Revak, P. Sabluk, G. Savina, K. Shaposhnikov and others.

Selection of previously unsolved parts of the overall problem. The study of the practice of formation and development of innovation potential shows that some aspects of the theoretical justification and methodological support of state regulation of the development of innovation potential of the regional economy are insufficiently developed and require further improvement. This determines the need for further scientific research of practical recommendations for the development of an effective functional model for the development of innovative potential of the economy of the regions on the basis of its state regulation.

The purpose of the article is to substantiate the theoretical and methodological principles and develop practical recommendations for improving state regulation of the development of innovative potential of the economy of the regions of Ukraine.

Presenting main material. At the present stage of development of market relations in Ukraine for the implementation of effective state regulation of the development of innovative potential of the regional economy in order to produce

© Grivko S. D., 2018

competitive science-intensive products, it is advisable to make changes at all management levels. According to the author, in order to promote the development of innovative activity in the field of science-intensive production, innovation policy measures should be developed separately for each level of government.

The ability of regional economies to attract and make optimal use of investment in innovation largely depends on the availability of favorable conditions, and the solution of social problems in many cases is a consequence of economic progress. However, in the framework of public policy it is unacceptable to prioritize economic development over social, despite the ostentatious attractiveness of such an approach, on the other hand, the limited nature of social requirements should not be the predominant factor, especially in resource scarcity. The way out of the contradiction between macroeconomic and socio-economic criteria is corporate governance at the regional level. But corporate methods must be limited, because the transformation of territories into a giant corporation ultimately leads to socio-economic shocks.

As in general for the state regulation of socio-economic development of the country, and for the economy of the regions in particular, there is the possibility of using all three approaches: macroeconomic, socio-economic and corporate. Considering the features of each of the approaches, we conclude that it is possible to build such a system when each of them complements each other. This combination of different approaches is carried out under the following conditions:

– macroeconomic approach forms the necessary institutional conditions for the implementation of innovative economic policy of the state (here, first of all, include indirect methods of state support for the use of innovation potential – legislation, infrastructure, fiscal policy);

– socio-economic approach determines the purpose of economic policy in the country, which ensures social stability;

– corporate approach allows to implement methods of direct state support for the development of innovation potential – the formation of organizational platforms for the implementation of innovative developments in the economy of regions with the participation of the state, production entities, research and education sector and the public [1].

In our opinion, the main tool of state regulation that allows to ensure the effective formation and development of innovative potential of the economy of the regions of Ukraine are programs that integrate and coordinate the activities of relevant administrations aimed at development and efforts of departments at different levels. The state innovation program means a set of established goals and priorities for the development of innovation in the economy of the regions, ways and means of achieving them based on the interaction of all stakeholders in the innovation process.

In this regard, the program-targeted approach to solving the problems of innovation potential of the regional economy should be considered as a tool of state regulation, which provides both the formation of innovation policy in general and its implementation in the form of specific programs of different levels and purposes. We noted that the programs must meet a number of mandatory requirements, namely: legitimacy; normative programs of any level; reality; diversification; specific goals and objectives; controllability; responsibility [2].

The state innovation program of economic development of regions as a part of economic policy should contain the following provisions:

1) analytical part, which includes analysis of the state of innovation activity in order to identify: the level and degree of use of innovation potential; prospects and directions of innovative activity, its scale and influence on competitiveness of economy of regions in the internal and external markets; structural and institutional changes; conditions for increasing the level of development of innovation potential;

2) a plan of measures aimed at improving the innovation climate in the economy of the regions, and aimed at supporting individual businesses;

3) a system of control over the implementation of program activities and a system of monitoring the development of the innovative potential of the economy of the regions.

As a result of the study, it was found that the state supports innovation projects at different stages of the innovation process in different ways, but the implementation of a single coordination is most effective in an integrated innovation program. Analysis of the results of state and regional programs shows that the main reason for their lack of efficiency is the application of traditional hierarchical principles of organization of individual stages of the innovation process and the lack of an integrated market mechanism for using and attracting necessary resources (financial, technological, production, management, personnel, etc.). .) to implement the entire innovation

process [3]. This situation leads to gaps between the research stage and the subsequent process of commercialization of research results, as well as the research and production sector, which has a negative impact on commercial and budgetary efficiency. It is necessary to adhere to a number of conditions and procedures presented below in order to achieve the effectiveness of the innovative program of regional economic development.

The positive consequences of the implementation of innovative programs for economic development of the regions of Ukraine include: increase in budget revenue; creation of a national innovation market; formation of new jobs; formation of relations between regions; reduction of subsidies to the regions.

The strategic goals of economic development of the regions as a result of effective use of innovation potential include: the formation of additional sources of financial resources; preservation of human resources; involvement of young people in scientific and technical activities; increasing the competitiveness of the economy of the regions in the domestic and world markets.

We propose to determine the priorities for the development of innovative potential of the economy of the country's regions to develop a system and structure of goals of the innovation program within the framework of state economic policy. The top priority is to focus on global criteria of scientific and technological progress, which allow the selection of advanced technologies and products.

The next most important priority is to achieve the goals of socio-economic development. The main task of public authorities is to create a favorable socio-economic environment and conditions for increasing investment activity in science and innovation.

The third priority: innovation policy in the country should be selective, strictly selective, not seeking to cover all areas of scientific and technological development, but, choosing areas of strategic breakthrough, which may exceed the existing technological level, to concentrate most of the limited resources [4]. .

Each economic entity of the regions has its own specific, reproducible and technological structure, its own system of priorities, and must rely on its own forces and resources in implementing the innovation strategy.

Ways and means of achieving goals in the innovation program are differentiated depending on the level and scale of the innovation sphere in the country: structural and institutional changes in the scientific and educational sphere, the development of innovation infrastructure. Ways and means of achieving innovation goals in the agricultural sector can otherwise be formed in the form of direct and indirect support for relevant innovation actions.

For further formation of the innovative program of development of economy of regions it is necessary to carry out the organization of monitoring of innovative potential and a set of organizational and administrative actions as the plan of strategic actions. To implement the innovation policy, it is proposed to form analytical services at the relevant administrations, which provide monitoring of innovation potential [5].

The importance of analytical work in the implementation of the system of state regulation of the development of innovation potential of the regional economy is difficult to overestimate. Currently, experts of different profiles of different departments are analyzing the reasons for the situation in which the modern production sector of the regional economy. Financial and investment experts believe that all the problems are insufficient funding, management experts believe that the causes of the crisis are outdated management schemes, economists see the roots of all disasters in the old management methods, and HR professionals – in the system of training and placement frames. In our opinion, the reasons for the weakness are largely the lack of a properly delivered unified information and analytical work. The analysis of the experience of foreign administrations shows that the greatest attention in the formation and development of the innovative potential of the regional economy is paid to analytical work.

The best way to form analytical activities is to form their own analytical services at executive bodies that ensure continuous monitoring of economic processes in the regions (including innovation), involving leading experts in a particular region to solve one-time problems.

In this case, the analytical service should not be directly involved in decision-making, because the nature of the work of analysts is significantly different from the regulatory process. In the structure of economic entities, the analytical service is directly subordinated to the first persons and must be independent of other departments, services and divisions. However, this does not mean that the service should be completely separate from the activities of economic entities. On the one

hand, analysts should receive all the necessary information from any department, and on the other hand, if necessary, can prepare specialized information materials or for individual services, or widely disseminated to all stakeholders. From the need to obtain all the information from other departments follows the above position of the analytical service in the structure of the regional economy. This provision may not be formally established, but at least there must be an order for all departments to provide the analytical service with any information upon request, or the rights and responsibilities of such a service must be clearly regulated by the relevant provision [6-7].

To ensure the effectiveness of state regulation of the innovation potential of the economy of the regions of Ukraine, we have proposed a functional model that provides for the association of such participants as: the state (adopts legislation, determines the priorities of science and tech-

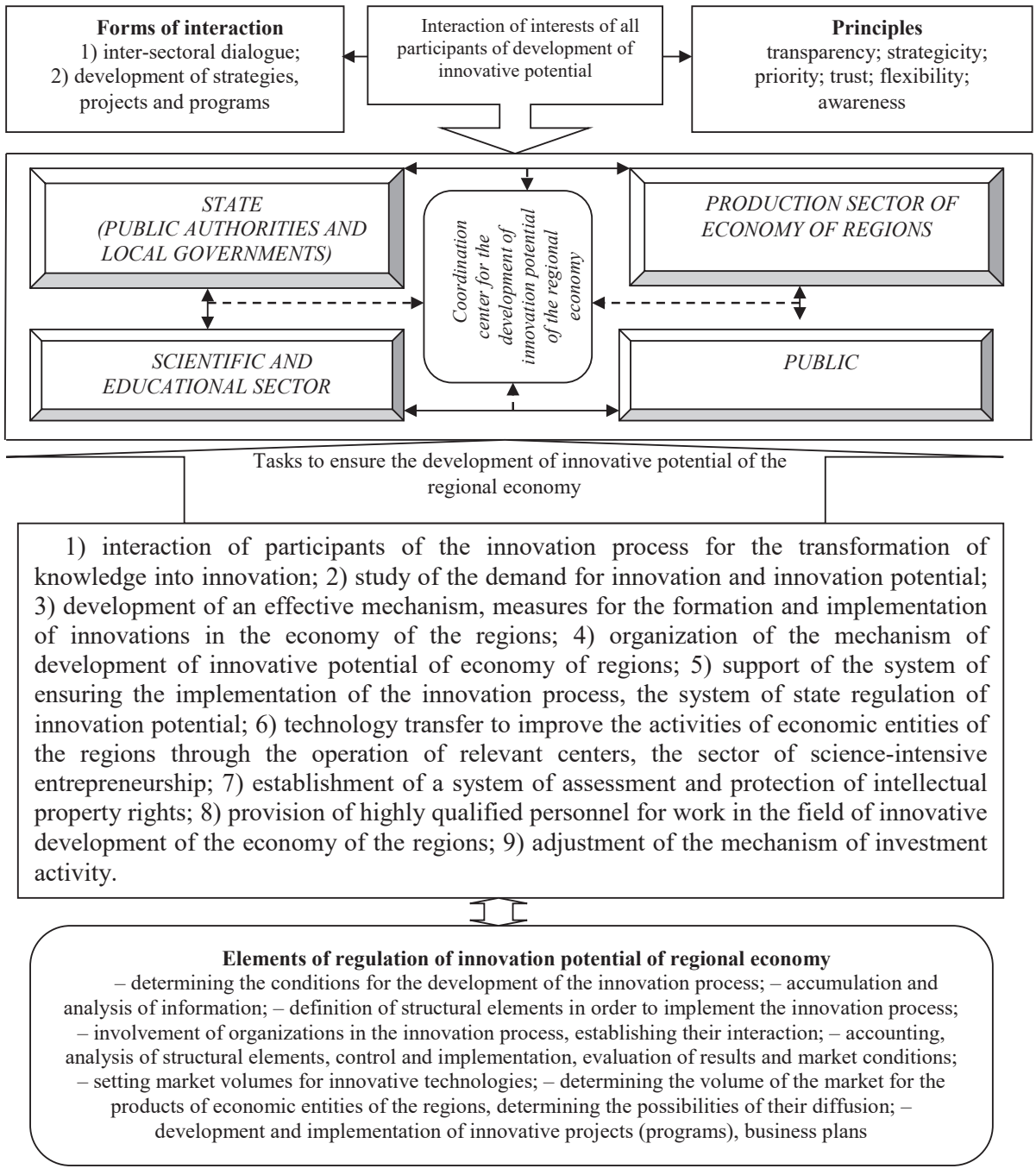


Fig. 1. Functional model of strategic state regulation of development of innovative potential of economy of regions of Ukraine*

** Source: developed by the author*

nology, technology, develops foresight projects, science concepts, programs, road maps, etc.), research and education sector (formation of technology parks and small innovation enterprises; conducting basic research and experimental testing of their results in technology parks, etc.), manufacturing sector (production of innovative products; attracting own resources for innovation; formation of new structures etc.) and the public (forms various requests for goods and services and other needs of society up to individual orders of individuals and legal entities) (Fig. 1). The proposed model is focused on the complex regulation of innovative development of the economy of the regions, in particular, the process of formation, transfer and implementation of scientific developments in the production of innovative products (goods, services).

All elements of state regulation of the development of the innovation potential of the regional economy must simultaneously organize their activities. In turn, it is very important to coordinate the specific functions of each structure and system tasks, as well as the formation of an effective order of coordination of general activities of public authorities and other participants in such a process, which is possible within a comprehensive innovation system.

Effective formation and development of innovation potential of the regional economy is possible with the use of new organizational levers that can stimulate productivity in the regional economy, the formation of innovative products with high added value, development of high-tech and science-intensive industries, closed circuits in production. Among the most effective means of realizing the innovative potential of the regional economy is the application of a cluster approach to the organization of production, which helps to combine within the relevant clusters the necessary resources and competencies that are not available to individual businesses.

Conclusions. Necessity of formation of the integrated program of innovative development of economy of regions of Ukraine as the complex technology which is called to solve financial and economic, organizational, personnel, marketing, social, information-analytical and other problems of development of innovative potential of economy of regions is substantiated. To ensure the effectiveness of state regulation of the innovative potential of the economy of the regions of Ukraine, a functional model is proposed, which provides for the association of such participants as: state (adopts legislation, determines priorities of science and technology, technology, develops foresight projects, science concepts, scientific and technical programs , road maps, etc.), research and education sector (formation of technology parks and small innovation enterprises; conducting basic research and experimental testing of their results in technology parks, etc.), the production sector of regional economies (production of innovative products; attracting own resources for innovation; formation of new structures, etc.) and the public (forms various requests for goods and services and other needs of society up to individual orders of individuals and legal entities). The proposed model is focused on the complex regulation of innovation, in particular, the process of formation, transfer and implementation of scientific developments in the production of innovative products (goods, works, services).

References:

1. Манойленко О.В. Управління інноваційними процесами: формування методичного підходу до подолання бар'єрів розвитку. Конкурентоспроможність та інновації: проблеми науки та практики. Х. : ВД «ІНЖЕК», 2013. С. 139–158.
2. Гурочкіна В. В. Інноваційний потенціал підприємства: сутність та система захисту. *Економіка: реалії часу. Науковий журнал*. 2015. № 5 (21). С. 51–57.
3. Потенціал розвитку і перспективи відродження сільських територій в умовах сучасних реформ: науково-аналітична доповідь/ під ред.. В. Борщевського. Львів, 2017. 43 с.
4. Бондарчук Н.В. Аналіз інноваційної діяльності промислових підприємств в Україні. *Економіка та держава*. 2011. № 4. С. 143-145.
5. Ладюк О.Д. Інноваційна діяльність – фактор глобального розвитку. *Проблеми науки*. 2010. № 1. С. 18–21
6. Шпак Ю.В. Аграрний сектор національної економіки в умовах глобалізації ринків: теорія та практика державного управління: монографія / Ю.В. Шпак; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Донецьк: Юго-Восток, 2011. 514 с.
7. Никифоров А. Є. Інноваційна діяльність: теорія і практика державного управління: монографія / А. Є. Никифоров. К.: КНЕУ, 2010. 420с.

Гривко С. Д. Особливості державного регулювання розвитку інноваційного потенціалу економіки регіонів україни

У статті обґрунтовано, що основним інструментом державного регулювання, який забезпечує ефективне формування та розвиток інноваційного потенціалу економіки регіонів України є програми. Комплексна технологія розробки програм інноваційного розвитку економіки, яка враховує рішення фінансово-економічних, організаційних, кадрових, маркетингових, соціальних, інформаційних та інших проблем розвитку інноваційного потенціалу економіки регіонів представлена нами у вигляді інтегрованої програми. Програма містить у собі вибір методу впливу на економічну політику, організацію моніторингу інноваційного потенціалу, формування державної політики, форм підтримки реалізації інноваційного потенціалу економіки. Для забезпечення результативності державного регулювання розвитку інноваційного потенціалу економіки регіонів України запропоновано функціональну модель, яка передбачає об'єднання соціально-економічних інтересів всіх учасників інноваційного процесу (суб'єктів економічних відносин в регіонах, держави, освітніх й науково-дослідних установ, громадськості).

Ключові слова: *державна політика, інноваційний потенціал, економіка регіонів, державне регулювання, розвиток.*

Гривко С. Д. Особенности государственного регулирования развития инновационного потенциала экономики регионов Украины

В статье обосновано, что основным инструментом государственного регулирования, который обеспечивает эффективное формирование и развитие инновационного потенциала экономики регионов Украины есть программы. Комплексная технология разработки программ инновационного развития экономики, учитывающей решения финансово-экономических, организационных, кадровых, маркетинговых, социальных, информационных и других проблем развития инновационного потенциала экономики регионов представлена нами в виде интегрированной программы. Программа включает в себя выбор метода воздействия на экономическую политику, организацию мониторинга инновационного потенциала, формирование государственной политики, форм поддержки реализации инновационного потенциала экономики. Для обеспечения результативности государственного регулирования развития инновационного потенциала экономики регионов Украины предложено функциональную модель, которая предполагает объединение социально-экономических интересов всех участников инновационного процесса (субъектов экономических отношений в регионах, государства, образовательных и научно-исследовательских учреждений, общественности).

Ключевые слова: *государственная политика, инновационный потенциал, экономика регионов, государственное регулирование, развитие.*

УДК 351/354:327

А. А. Куцевол
голова громадської організації
«Центр перспективних ініціатив та досліджень»

КООРДИНАЦІЯ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

У статті проаналізовано механізм координації виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Представлено варіанти його удосконалення з метою своєчасного виконання Угоди про асоціацію, а також уникнення конфлікту інтересів між різними гілками влади.

Ключові слова: *європейська інтеграція, угода про асоціацію, євроінтеграційна політика, Європейський Союз.*

Постановка проблеми. Україна та ЄС підписали Угоду про асоціацію у 2014 році і попри частковість її застосування до 1 вересня 2017 року, коли Угода набула повної чинності, швидкість та своєчасність виконання Угоди про асоціацію є достатньо низькими, що підтверджується звітами Української Сторони Платформи Громадянського Суспільства Україна – ЄС, звітами незалежних аналітичних центрів як в Україні, так і в державах-членах ЄС. На сьогодні ефективність виконання Угоди про асоціацію відзначена в Урядовому звіті про виконання Угоди про асоціацію за 2017 рік [2] і показник виконання Угоди знаходиться на рівні 41 % у звітному році, що може дати розуміння про неможливість виконання зобовязань за Угодою про асоціацію до 2024 року, коли сплинуть перші 10 років. У цьому звязку постає питання ефективності загальнодержавного механізму виконання Угоди про асоціацію, але у першу чергу урядового з огляду на те, що відповідо до інституційних положень Угоди про асоціацію ключовим партнером у виконанні Угоди про асоціацію є Уряд України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед джерел інформації в обраному напрямі дослідження використані роботи [1, 13-14].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Актуальним на сьогодні питанням, які досліджується, є питання доцільності створення окремого центрального органу виконавчої влади, відповідального за формування державної політики у сфері європейської інтеграції.

Метою статті є розгляд механізму координації виконання Угоди про асоціцію між Україною та ЄС, визначення варіантів його удосконалення, з метою якнайшвидшого виконання Угоди про асоціацію та уникнення створення конфліктів інтересів між різними гілками влади.

Виклад основного матеріалу. Історія підготовки та підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС розпочалася у березні 2007 року, коли Україна та ЄС розпочали переговори щодо укладення нової посиленої Угоди на заміну Угоді про партнерстов та співробітництво між Україною та ЄС [16]. Протягом 2007-2012 років відбувся 21 раунд переговорів щодо нової посиленої Угоди та 18 раундів переговорів щодо розділу Угоди про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі.

19 грудня 2011 року під час Саміту Україна – ЄС офіційно оголошено про завершення переговорів щодо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [15]. Угода стала наймасштабнішою у порівнянні з аналогічними угодами, що раніше були укладені ЄС із іншими країнами Центральної та Східної Європи. Парафування Угоди про асоціацію на рівні глав переговорних делегацій відбулося 30 березня 2012 року, а розділ щодо створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі був парафований 19 липня 2012 року. Рішення рекомендувати Раді ЄС підписати Угоду і дозволити її тимчасове застосування до ратифікації всіма державами-членами ЄС Колегія Європейської Комісії ухвалила 15 травня 2013 року.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відбулося у два етапи. Політичну частину Угоди про асоціацію було підписано 21 березня 2014 року під час позачергового Саміту Україна – ЄС Прем'єр-міністром України А.Яценюком, хоча це було нелогічно і цю частину мав би підписувати Президент України. Водночас, це було сумнівно, оскільки в Україні був тимчасово виконуючий обов'язки Президента України, тоб-

© Куцевол А. А., 2018

то питання підписання усієї Угоди про асоціацію переносилося до офіційного обрання нового Президента України. Разом з тим, у межах політичної частини Угоди про асоціацію були підписані Преамбула, Стаття 1, Розділи I "Загальні принципи", II "Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики" і VII "Інституційні, загальні та прикінцеві положення". Під час підписання Українська Сторона заявила, що зобов'язання України, які випливають зі статті 8 Угоди про асоціацію стосовно ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 року будуть виконані після внесення відповідних змін до Конституції України.

27 червня 2014 року під час засідання Ради ЄС новообраний Президент України П.Порошенко та керівництво ЄС і глави держав та урядів держав-членів ЄС підписали економічну частину Угоди про асоціацію, зокрема Розділи III "Юстиція, свобода та безпека", IV "Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею", V "Економічне та галузеве співробітництво" та VI "Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством".

16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію. Українська Сторона передала до депозитарію ратифікаційні грамоти і завершила таким чином усі внутрішньодержавні процедури.

Відповідно до статті 486 Угоди про асоціацію з 1 листопада 2014 року здійснювалося її тимчасове застосування до моменту набрання нею чинності. Проте, застосування не стосувалося створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі через побоювання і протест Російської Федерації, що така Угода про асоціацію порушує відносини з РФ. У цьому звязку протягом 2014 та 2015 років тривали тристоронні консультації між Україною, ЄС та РФ щодо поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі під час яких РФ не змогла довести будь-які порушення і застосування положень Угоди про асоціацію щодо поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі розпочалося з 1 січня 2016 року.

Ратифікація Угоди про асоціацію також тривала достатньо довго з огляду на політичні процеси в середині ЄС та небажання РФ, зокрема ратифікацію Угоди про асоціацію відклало Королівство Нідерланди до виборів 2017 року і повторного розгляду цього питання у Парламенті. Лише у червні 2017 року Королівство Нідерланди передало до депозитарію ЄС ратифікаційні документи і за рішенням України та ЄС повне застосування і набуття чинності Угоди про асоціацію відбулося 1 вересня 2017 року.

Процес укладення і ратифікації Угоди про асоціацію за 3 роки вимагам активних зусиль як Президента України, Прем'єр-міністра України, Верховної Ради України, окремо Міністерства закордонних справ України, так і неурядового сектору - бізнесу та громадянського суспільства. Усі ці інституції отримали відображення власних інтересів в Угоді про асоціацію та стали активними стейкголдерами процесу.

Відповідно до Угоди про асоціацію ключовим партнером для ЄС щодо виконання Угоди про асоціацію став Уряд України, який мав забезпечити як побудову системи виконання і моніторингу впровадження Угоди про асоціацію, так і представництво в двосторонніх органах асоціації, окрім політичних форумів – Саміту Україна – ЄС та Парламентського комітету асоціації.

У цьому зв'язку першим політичним рішенням Уряду України у контексті організації і виконання Угоди про асоціацію стало рішення від 21 травня 2014 року про введення у міністерствах додатково посаду заступника міністра з питань європейської інтеграції.

Другим політичним рішенням Уряду України у контексті організації і виконання Угоди про асоціацію стало рішення від 13 серпня 2014 року створено Урядовий офіс з питань європейської інтеграції і визначено, що організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України у сфері європейської інтеграції здійснюється Урядовим офісом з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України. Вперше у практиці існування структурних підрозділів у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України прийнято рішення про затвердження положення про такий структурний підрозділ рішенням Кабінету Міністрів України. [11]

Кабінет Міністрів України також встановив, що відповідно до статті 21 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" Кабінет Міністрів України здійснює спрямування, координацію та контроль у сфері європейської інтеграції з питань:

– розроблення та здійснення заходів з виконання Угоди про асоціацію, інших міжнародних договорів України у сфері європейської інтегра-

ції та домовленостей між Україною та Європейським Союзом;

– співробітництва між Україною та Європейським Союзом, а також державами - членами Європейського Союзу у сфері європейської інтеграції;

– адаптації законодавства України до права Європейського Союзу;

– виконання міжнародних договорів України у сфері європейської інтеграції і домовленостей між Україною та Європейським Союзом;

– діяльності двосторонніх органів, передбачених Угодою про асоціацію та іншими міжнародними договорами України у сфері європейської інтеграції;

– цільового спрямування бюджетного фінансування у сфері європейської інтеграції;

– залучення та використання міжнародної допомоги Європейського Союзу та інших донорів, спрямованої на підтримку виконання завдань у сфері європейської інтеграції;

– інформування громадськості у сфері європейської інтеграції;

– залучення громадян до процесу прийняття Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади рішень у сфері європейської інтеграції;

– кадрового забезпечення органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції, навчання, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування з питань європейської інтеграції.

Таким чином Кабінет Міністрів України зафіксував сферу своїх повноважень відповідно до вимоги Угоди про асоціацію здійснювати координацію її виконання. Разом з тим, положення Угоди про асоціацію включають розділи, які за сферою відповідальності не відносяться до повноважень Уряду України і потребують взаємодії з незалежними установами і гілками влади, зокрема це стосується і грошово-кредитної політики, антикорупційної політики, судової реформи, реформи правовоохоронних органів не у системі Уряду. У 2014 році в експертних колах тривали дискусії щодо імплементаційного Закону до Угоди про асоціацію як того вимагає національне законодавство України – під час подання на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України щодо ратифікації міжнародного договору подається проект Закону України, який іпмлементує положення відповідного міжнародного договору. У даному випадку такий проект Закону України Верховній Раді України не був поданий одночасно із ратифікацією, хоча положення Угоди про асоціацію передбачали не лише зобов'язання по багатьом секторальним політикам, а й організаційно-правову частину, зокрема діяльність двосторонніх органів асоціації, прийняття ними рішень, використання права ЄС судами України, поняття офіційних перекладів актів права ЄС. Також окремої уваги заслуговує питання спеціальної процедури проходження законопроектів, спрямованих на виконання Угоди про асоціацію, тобто Верховна Рада України, розуміючи строковість і важливість адаптації законодавста України до права ЄС могла б розглянути питання окремої пришвидшеної процедури розгляду відповідних законопроектів, а також запровадження стримуючих експертиз для неприйняття або більш зваженого і довшого обговорення законопроектів, які порушують Угоду про асоціацію, наприклад щодо заборон на експорт сировини, інші обмежувальні заходи.

Повертаючись до схеми координації діяльності Уряду України у сфері європейської інтеграції схему взаємодії Кабінету Міністрів України, української частини Ради асоціації між Україною та Європейським Союзом та Комітету асоціації між Україною та Європейським Союзом, Урядового офісу з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Ця схема давала відповідь на питання поділу компетенції і відображала роль Прем'єр-міністра України, Віце-прем'єр-міністра України, до компетенції якого віднесено питання європейської інтеграції, Урядового офісу з питань європейської інтеграції та суті його взаємодії з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, у тому числі у контексті роботи двосторонніх органів асоціації між Україною та Європейським Союзом. Разом з тим, схема містила рудименти попереднього етапу планування виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, так звані «українські частини Ради, Комітету та підкомітетів», таким чином знову виводячи питання європейської інтеграції у площину дорадчих органів замість інтереграції його у поточну роботу Уряду України.

З точки зору повноважень Урядовий офіс з питань європейської інтеграції став лише структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України із правом ведення діалогу з ЄС у контексті двосторонніх органів асоціації

Україна – ЄС, а також допоміжним аналітичним підрозділом Апарату Прем'єр-міністра України. Інші повноваження, наприклад право внесення нормативно-правових актів, чи здійснення експертизи проектів актів на відповідність праву ЄС, замовлення перекладів права ЄС були відсутні. Організаційна структура Урядового офісу складалася з 3 управлінь, керівництво Урядового офісу складалося із директора, першого заступника директора, 3 заступників директора – начальників управлінь. Загальна штатна чисельність – 31. Це доволі невелика структура для виконання амбітних завдань і зовсім не для формування політики чи її реалізації, а більше для координації.

17 вересня 2014 року Урядом прийнято рішення про удосконалення деяких частин положення про Урядовий офіс європейської та євроатлантичної інтеграції, зокрема у частині підготовки планів заходів виконання Угоди про асоціацію, формування пропозицій до нормативно-правової роботи, взаємодії із заступниками міністра з питань європейської інтеграції та створення робочих груп, а також уточнення проведення українських частин Ради і Комітету асоціації у форматі спеціальних засідань Уряду України та Урядового комітету до відання якого віднесено питання європейської інтеграції. [6] Це рішення стало головним у зміні парадигми мислення і ставлення до питання європейської інтеграції і важливості його інтеграції у поточну роботу Уряду України. Одночасно з цим рішенням Урядом України затверджено також план заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014-2017 роки. [12] Цей план став першим комплексним рішення організації і виконання Угоди про асоціацію, ставлячи завдання органам державної влади виконувати Угоду про асоціацію. Окремим важливим елементом планування також стало завдання про розробу окремих планів імплементації деяких актів законодавства ЄС, що давало змогу оцінити стан впровадження актів права ЄС в Україні, визначити нормативно-правові, інституційні та фінансові прогалини для планування відповідної роботи. Згодом Урядом були прийняті 29 рішень по кожному центральному органу виконавчої влади, відповідальному за впровадження актів права ЄС. Головною гнучкою відмінністю цих рішень стала можливість оновлення планів заходів за рішенням головного центрального органу виконавчої влади та Урядового офісу з питань європейської інтеграції.

10 грудня 2014 року на передодні першого засідання Ради асоціації Україна – ЄС за участі Прем'єр-міністра України та інших членів Уряду схвалено окреме рішення щодо питання підготовки та проведення засідань окремих двосторонніх органів асоціації між Україною та ЄС. [7] Це рішення визначило відповідальних за Раду асоціації та Комітет асоціації – Урядовий офіс з питань європейської інтеграції, а також формат підготовки засідань підкомітетів асоціації Україна – ЄС. Окремо відзначено головним координатором двосторонніх органів, відповідальних за питання впровадження ПВЗВТ – Міністерство економіки України.

24 грудня 2014 року Урядом України прийнято рішення про підняття статусу директора Урядового офісу з питань європейської інтеграції до рівня заступника Міністра Кабінету Міністрів України – директора Урядового офісу з питань європейської інтеграції. Це рішення було черговим підтвердженням зміни ставлення про процесу і важливості об'єднання структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України у сфері зовнішніх зносин і європейської інтеграції під парасолькою одного заступника Міністра Кабінету Міністрів України, що забезпечило включення питання європейської інтеграції в усі зустрічі Прем'єр-міністра України з усіма міжнародними партнерами. Також це рішення було спрямоване на урегулювання співзмірності статусу політичної посади заступника міністра з питань європейської інтеграції із директором Урядового офісу з питань європейської інтеграції – тепер це було більше партнерство і взаємодія.

24 лютого 2016 року Урядом України прийнято чергове рішення на підсилення євроінтеграційної політики, зокрема повноваження щодо здійснення експертизи на відповідність проектів нормативно-правових актів праву ЄС передано від Міністерства юстиції України до Урядового офісу з питань європейської інтеграції, а також здійснення перекладів актів права ЄС українською мовою. Це рішення також змінило підхід до здійснення екпсертизи і відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України первинну експертизу проектів нормативно-правових актів повинні були здійснювати головні розробники проектів актів. Таким чином зменшувалася кількість проектів нормативно-правових актів, які не відповідають праву ЄС. [8]

Урядовий офіс з питань європейської інтеграції забезпечував здійснення експертизи в середині Секретаріату Кабінету Міністрів України

у рамках підготовки експертних висновків, а також надавав експертизу до законопроектів, зареєстрованих у Верховній Раді України. У частині перекладів актів права ЄС відповідне бюджетне фінансування було відсутнє у 2016 році і наразі також відсутнє, тому здійснюється за кошти проектів міжнародної технічної допомоги.

9 листопада 2016 року вже після зміни Кабінету Міністрів України прийнято рішення про додавання до роботи Урядового офісу з питань європейської інтеграції ще й євроатлантичної інтеграції. [10] Таким чином відбулося повернення ідеї створеного у 2008 році Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції, хоча на практиці безпековий вимір Угоди про асоціацію був роз'єднаний з євроатлантичною інтеграцією на рівні виконавців. Одночасно з цими змінами також відбулася інтеграція в рішення Уряду України посади Віце-прем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, яка очолила українську сторону Комітету асоціації і політично відповідала за координацію політики у сфері європейської інтеграції. Посаду заступника Міністра Кабінету Міністрів України – директора Урядового офісу з питань європейської інтеграції змінено на посаду директора Урядового офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Таким чином інституційно відбулася заміна заступника Міністра на Віце-прем'єр-міністра України, а директор був уповноважений на технічні рішення.

31 травня 2017 року Урядом України прийнято рішення про запровадження системи планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС метою якого було запровадження електронної системи моніторингу виконання Угоди про асоціацію і оновлення Плану заходів виконання Угоди про асоціацію.

4 жовтня 2017 року Урядом України змінено назву Урядового офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції на Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції. [] Ця зміна відбулася у контексті реформи державного управління і запровадження посад фахівців з питань реформ. Водночас така дія жодним чином не вплинула на інституціоналізацію і функціонал Урядового офісу, а лише на поділ посад з і без надбавок за розробку реформ.

25 жовтня 2017 року Урядом України затверджено оновлений план заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, який містив 1943 заходи для різних органів державної влади. За своєю суттю документ об'єднав усі заходи, включені в інші документи планування. Це зроблено з метою уніфікації заходів і їх електронного моніторингу, водночас при цьому були втрачені описові частини стану впровадження актів права ЄС в Україні, які зазначалися в окремих планах іпмлементації актів права ЄС, схвалених Урядом України.

Протягом 2014 – 2018 років Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції забезпечив становлення системи планування і моніторингу виконання Угоди про асоціацію, а також забезпечив підготовку і публікацію звітів про виконання Угоди про асоціацію. Змістовну роботу, зокрема розробку нормативно-правових актів Урядом доручалося окремим центральним органам виконавчої влади. У цьому зв'язку Урядовим офісом готувалися організаційно-правові акти, які вносилися на Уряд чи Міністерством юстиції України, чи Міністерством економіки України, чи Міністерством закордонних справ України. Навіть за потреби внести зміни до плану заходів виконання Угоди про асоціацію у частині строків, виконавців чи уточнення завдань Урядовий офіс не наділений повноваженням розробляти і вносити на засідання Уряду такі акти.

Окремо Урядовим офісом спільно з центральними органами виконавчої влади побудовано роботу двосторонніх органів асоціації Україна – ЄС, зокрема: Ради асоціації Україна – ЄС, засідання якої відбуваються щороку на рівні Прем'єр-міністра України та членів Уряду і метою якого є політична оцінка і прийняття рішень у контексті виконання Угоди про асоціацію; Комітету асоціації Україна – ЄС, засіданя якого відбувалися щороку на рівні Віце-прем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, заступника Міністра Кабінету Міністрів України – директора Урядового офісу з питань європейської інтеграції, Генерального директора Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції та заступників міністра з питань європейської інтеграції і метою якого є проміжна оцінка виконання Угоди про асоціацію, підготовка рішень Ради асоціації, зведення підсумків роботи підкомітетів асоціації; підкомітетів асоціації на рівні заступників міністра з питань європейської інтеграції та представників органів державної влади і метою яких є експертне обговорення виконання положень Угоди про

асоціацію, планування роботи і здійснення оцінки адаптованості законодавства України до права ЄС, а також підготовка рішень Комітету асоціації; Комітету асоціації у торговельному складі і його підкомітетів та діалогів на рівні заступника Міністра економіки України – Торгівельного представника України та представників органів державної влади і метою яких є обговорення і підготовка рішень у контексті створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС.

У контексті роботи Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції і роботи двосторонніх органів асоціації варто відзначити безпосередню участь у цій роботі підрозділів з євроінтеграції у більшості органів державної влади різного статусу, наприклад Національного банку України, Рахункової палати України, Верховного суду України, Національного антикорупційного бюро України, числених Національних комісій, Генеральної прокуратури України тощо. Зокрема з точки зору урядового планування ці органи здійснюють свою діяльність за згодою і не має імплементуючого Закону України, який зобов'язує ці органи підпорядковуватися чи приймати позиції Уряду України щодо виконання Угоди про асоціацію, строків впровадження права ЄС в Україні, участі у роботі двосторонніх органів асоціації, прийняття нових зобов'язань у рамках рішень двосторонніх органів асоціації Україна – ЄС.

Ще одним важливим елементом моніторингу виконання Угоди про асоціацію є існування Платформи Громадянського Суспільства Україна – ЄС. Ця Платформа створена для моніторингу Угод про асоціацію і надання рекомендацій Раді асоціації по всій Угоді про асоціацію з точки зору громадської оцінки стану впровадження Угоди про асоціацію. З метою поділу роботи Платформи між Україною та ЄС кожна зі сторін визначила свій формат роботи і зокрема в Україні створено Українську Сторону Платформи Громадянського Суспільства Україна – ЄС з певною кількість робочих груп, які покривають усі розділи Угоди про асоціацію і надають рекомендації Уряду України, Верховній Раді України, Президентові України.

Як і раніше зазначалося серед двосторонніх органів асоціації Україна – ЄС виділені політичні платформи співпраці і діалогу з ЄС, зокрема це Саміт Україна – ЄС на рівні Президента України та керівництва інституцій ЄС, а також Парламентський комітет асоціації Україна – ЄС. Якщо у випадку Саміту Україна – ЄС право визначення представництва України у цьому заході за Президентом Україні і порядок денний може стосуватися будь-якого питання порядку денного відносин між Україною та ЄС, наприклад кредитів, безвізового режиму, санкцій, війни на Донбасі і окупації РФ АР Крим і ці питання супроводжуються присутність Уряду на Саміті, то у випадку Парламентського комітету асоціації Україна – ЄС робота цього двостороннього органу спрямована на обговорення питань порядку денного відносин між депутатами Європарламенту та Верховної Ради України і рішення цього комітету є рекомендаційними, хоча й мають політичне значення для розвитку відносин.

Враховуючи поточну історію становлення Урядової гілки координації європейської інтеграції, зокрема участь у цьому процесі представників Кабінету Міністрів України та Урядового офісу, варто відзначити роль Прем'єр-міністра України, який від імені України очолює Раду асоціації, та Віце-прем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, яка політично координує процеси.

За досвідом більшості країн, які вже стали членами ЄС, наприклад Республіки Польща, Литовської Республіки роль Прем'єр-міністра є визначною для просування процесу євроінтеграції та пришвидшення виконання зобов'язань перед ЄС. При цьому в обох цих країнах сильну роль відіграє Президент, який і яка проводили політичний діалог з ЄС і просували свої країни на порядок денний ЄС. За логікою внутрішньодержавної машини більшість складних рішень у межах Уряду неможливо прийняти без участі Прем'єр-міністра, а роль Віце-прем'єр-міністра вважлива з точки зору представлення країни на усіх можливих міжнародних заходах, але не для координації політики в середині Уряду. Ця теза підтверджується тим, що більшість віце-прем'єр-міністрів з питань євроінтеграції мали і мають конфлікти з іншими членами Уряду, оскільки ці віце-прем'єр-міністри не відповідають за формування політики у відповідних сферах, де потрібна адаптація законодавства та практик до стандартів ЄС, а міністри публічно несуть політичну відповідальність і мають глибший аналіз необхідних змін та наслідків від їх впровадження.

З огляду на такий підхід подальша трансформація Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції має декілька сценаріїв:

1. Створення центрального органу виконавчої влади відповідального за політику європейської інтеграції. Такий сценарій розглядався багатьма експертами у цій сфері, зокрема В. Трюханом, Н.Гнидюк. Проте, такий сценарій суперечить змістові реформи державного управління, схваленої Урядом України. [12] Зокрема мова йде про роз'єднання формування і реалізації політики. Таким чином новий центральний орган виконавчої влади може бути створений для формування політики – міністерство і тоді він повинен вносити проекти актів, спрямованих на реалізацію Угоди про асоціацію. Тут відбудеться конфлікт інтересів за змістом політики з іншими міністерствами, наприклад у сфері захисту довкілля. У випадку, якщо це центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію політики, то де факто треба буде визначити хто формує політику. Окрім того, створення окремого ЦОВВ не є самоціллю процесу порівняно з необхідність посилення спроможності тих ЦОВВ, які формують і реалізують відповідні політики вже;

2. Посилення ролі Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції через збільшення кількості експертів, які у ньому працюють. Це можливо через розподіл експертів на фаховість і на окрему юридичну експертизу відповідності законодавства України праву ЄС, створення підпорядкованої установи, яка здійснюватиме переклад актів права ЄС українською мовою, формування окремих підрозділів, відповідальних за роботу двосторонніх органів асоціації Україна – ЄС та моніторинг її виконання. Також можливо посилити роль Прем'єр-міністра України через більшу його участь у процесі прийняття рішень у сфері євроінтеграції, взаємодії з Верховною Радою України та Президентом України по порядку денному євроінтеграції України. Роль Віце-прем'єр-міністра України з європейської та євроатлантичної інтеграції може бути посилена через діалог з комісарами ЄС, які відповідають за сфери, визначені Угодою про асоціацію, а також постійну участь у заходах Президента України та Прем'єр-міністра України і діалозі з Верховною Радою України.

Висновки. Враховуючи, що Україна вже тривалий час впроваджує Угоду про асоціацію і існуючі інституційні механізми є недостатньо розвиненими варто відмовитися від ідеї створення окремого центрального органу виконавчої влади у сфері європейської інтеграції, а натомість посилювати спроможність Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції із більшою участю політичного представництва Уряду у процесі, зокрема Прем'єр-міністра України та Віце-прем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.

Список використаної літератури:

1. Гнидюк Н. Впровадження політики європейської інтеграції: інституційні аспекти взаємодії органів державної влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток* № 12. 2016.
2. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2017 році https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/pro-vikonannya-ugodi-pro-asotsiatsiyu-mizh-ukrainoyu-ta-evropeyskim-soyuzom-za-2017-rik.pdf
3. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
4. Інституційне та правове забезпечення європейської інтеграції України: виклики та завдання. К.: Фонд ім. Фрідріха Еберта, 2015. 32 с.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 346 «Про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції» URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-%D0%BF.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 457 «Про внесення змін до Положення про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2014-%D0%BF/ed20141003#n2.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2014 р. № 700 «Питання підготовки та проведення засідань окремих двосторонніх органів асоціації між Україною та ЄС» URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/700-2014-%D0%BF.
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 160 «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо наближення законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС)» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-2016-%D0%BF/ed20160322#n79.
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2016 р. № 877 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції» URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2016-%D0%BF.
10. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р.

№ 501-р «Деякі питання забезпечення європейської інтеграції» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501-2014-%D1%80/ed20140521#Text.
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80/ed20171025#Text.
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/ed20160624#Text.
13. Трюхан В. Інституційне забезпечення виконання угоди про асоціацію Україна-ЄС. *Вісник Нац. Академії держ. управління при Президентові України*. 2011. №3. С. 184–193.
14. Трюхан В. Моделі горизонтальної координації європейської інтеграції в Україні. Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України : матеріали 8-ї регіон. наук.-пр-акт. конф. 19 трав. 2011 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 24–27.
15. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Урядовий портал. URL: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf
16. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text

Куцевол А. А. Координация выполнения Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС

В статье проанализирован механизм координации выполнения Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. Представлены варианты его усовершенствования с целью своевременного выполнения Соглашения об ассоциации, а также во избежание конфликта интересов между различными ветвями власти.

Ключевые слова: *европейская интеграция, соглашение об ассоциации, евроинтеграционная политика, Европейский Союз.*

Kutsevol A. A. Coordination of the EU – Ukraine association agreement implementation

The article analyzes the mechanism of coordination of the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU. Options for its improvement are presented in order to timely implement the Association Agreement, as well as to avoid conflicts of interest between different branches of power.

Key words: *European integration, association agreement, European integration policy, European Union.*

УДК 351.82:332.3

П. В. Халімон
начальник реєстраційної служби
Прилуцького міськрайонного управління юстиції Чернігівської області

СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ

У результаті теоретичного узагальнення та порівняння поглядів провідних науковців до визначення змісту механізмів державного регулювання ринку сільськогосподарських земель обґрунтовано власний підхід. Шляхом системного аналізу визначено інституційні шляхи реалізації завдань державної політики у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення. Представлено етапи формування стратегії розвитку державного регулювання земельних відносин: розробка і прийняття нового Земельного кодексу та Державної програми розвитку земельних відносин; налагодження економічних відносин та правових інституцій, які повинні враховувати зональні та регіональні особливості розвитку сільського господарства; аналіз головних тенденцій розвитку земельних відносин та врахування попереднього негативного досвіду; необхідно повернутися від спільно-часткової до спільно-сумісної форми власності на земельні частки (паї) без права виділення паю в натурі в цілісному масиві. Представлена схема інституціалізації механізмів державного регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення.

Ключові слова: *державна політика, державне регулювання, управління, механізми, сільськогосподарські землі, стратегія.*

Постановка проблеми. Земля є не лише найважливішою умовою просторового існування країн світу, а й головним економічним ресурсом суспільства та основним засобом виробництва в аграрній сфері [1]. Екологічно збалансований сталий розвиток території країни, продуктивне і раціональне використання земельно-ресурсного потенціалу можливе лише за умови суспільно-збалансованого використання природної земельної монополії та ефективного управління земельними ресурсами на основі виваженої державної регуляторної політики у сфері земельних відносин. Більшість цілей земельної реформи залишилися невиконаними, наприклад, у напрямку фінансування здійснено лише 15 % необхідних заходів. Тому подальші кроки щодо вдосконалення земельних відносин у країні повинні сформувати інституційне середовище функціонування відносин з ефективним економічним оборотом і обігом земель, із залученням земельного капіталу, раціонально-сталим земельним устроєм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика регулювання ринку сільськогосподарських земель представлена в працях вітчизняних науковців, а саме: В. Апопій, О. Бородіної, Б. Косович, М. Мацько, А. Мірошниченко, Л. Поліщук, А. Третяк, М. Федорова, О. Чаплигіна, М. Щурика та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Нами виокремлено протиріччя щодо поглядів на процес державного регулювання ринку сільськогосподарських земель. Не вирішеними залишаються питання щодо запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні у контексті реалізації стратегічних пріоритетів механізмів державного регулювання земельних відносин.

Метою статті є дослідження науково-прикладних засад формування ринку сільськогосподарських земель у контексті реалізації механізмів його державного регулювання.

Виклад основного матеріалу. Процес логічного завершення земельної реформи в аграрному секторі економіки в Україні потребує наукового обґрунтування інституціонального розвитку, що передбачає визначення та конкретизацію набору інструментів і методів здійснення заходів, спрямованих на раціональне землекористування та охорону природно-ресурсної сфери. Розробка таких підходів є першочерговим завданням та основою подальших дій у напрямі збереження та відтворення земельних ресурсів України. У зв'язку із цим подальший розвиток земельної реформи пропонуємо здійснювати на основі підходів зазначених на рис. 1.

© Халімон П. В., 2018

Рис. 1. Основні шляхи логічного завершення земельної реформи*

**Джерело: розроблено автором.*

Наведений рисунок дає змогу чітко визначити структуру підходів, спрямовану на завершення земельної реформи. Запропонована структурна схема не є вичерпною, але переконує у необхідності визначення концептуальних підходів до формування та здійснення ґрунтовних перетворень для завершення земельної реформи в Україні.

Відповідно до суспільних вимог, основними завданнями державної політики у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення повинні бути: зміцнення продовольчої безпеки країни; захист законних інтересів власників та користувачів земельних ділянок; покращання рівня зайнятості сільського населення та демографічного стану у сільській місцевості; забезпечення сталого землекористування, раціонального та ефективного використання земель; забезпечення сталого розвитку сільських громад; підвищення капіталізації та ліквідності землі як економічного активу; забезпечення справедливої ціни на землю та рівня плати за користування землею; запобігання уникненню фіскальних втрат і застосування тіньових схем ухиляння від оподаткування, рейдерських схем захоплення земель, використання підставних осіб у разі набуття права власності та користування на землю; запровадження механізмів запобігання спекулятивним операціям та монополізації земель сільськогосподарського призначення.

Крім того, необхідно визначити інституційні шляхи реалізації завдань державної політики у сфері обігу земель сільськогосподарського призначення шляхом: закріплення мінімальних норм зайнятості населення на одиницю площі сільськогосподарських угідь; обмеження площі земель, що може перебувати у власності однієї особи; заборони на перепродаж земельних ділянок на певний строк; запровадження диференційованого розміру державного мита під час здійснення продажу земель, що пов'язано з експертною (ринковою) оцінкою земель; установлення певних вимог до потенційних покупців земельних ділянок; запобігання подрібненню земельних ділянок шляхом консолідації земель; заборони на зміну цільового призначення земельних ділянок, крім їх відчуження для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності; запровадження мінімального та максимального строку оренди земельних ділянок; підвищення розміру земельної ренти; запровадження прогресивної шкали плати за сільськогосподарські угіддя залежно від часу, протягом якого вони не використовуються; підтримка економічно активної частини сільського населення; удосконалення платності сільськогосподарського землекористування [2-3].

Прийняття нового законодавства практичне впровадження закріплених у ньому норм дозволить:

1) забезпечити інтереси держави як представника народу України під час включення сільськогосподарських земель до економічного обігу;

2) спрямувати фінансову активність при обігу сільськогосподарських земель в русло реального виробництва, підвищити ефективність сільськогосподарського виробництва шляхом виключення спекулятивних операцій на ринку земель;

3) припинити незаконне використання сільськогосподарських земель без належних правових підстав (невитребувані паї, запроектовані польові шляхи, господарські двори, сінокоси і пасовища тощо);

4) досягти сталого землекористування за рахунок введення і реалізації проектів землеустрою, з еколого економічного обґрунтування сівозмін;

5) підвищити інвестиційну привабливість аграрного сектора та економіки України в цілому.

Узагальнивши результати досліджень і врахувавши перспективи на майбутнє, необхідно формувати стратегію розвитку державного регулювання земельних відносин, яка має включати такі етапи:

1. Розробку і прийняття нового Земельного кодексу та Державної програми розвитку земельних відносин. Численні зміни, внесені до чинного Земельного кодексу, який лише узаконив «указні» правові норми щодо паювання і приватизації земель, не дають позитивного результату.

Новий Земельний кодекс повинен кодифікувати всі напрацьовані земельні правові інституції та забезпечити реорганізацію і подальшу трансформацію земельних відносин, направивши їх у цивілізоване, суспільно важливе русло, забезпечивши формування і створення стійких високопродуктивних виробничих аграрних структур, головним чином кооперативного типу.

2. Налагодження економічних відносин та правових інституцій, які повинні враховувати зональні та регіональні особливості розвитку сільського господарства, традиційні інститути земельних відносин та соціально-економічний стан села. Неприйнятний підхід щодо необхідності суцільної деколективізації, а пропоновані кооперативні аграрні підприємства актуальні лише для частини регіонів. Узявши до уваги соціально-економічну та зональну специфіку, необхідно розробити регіональні державні програми, які б ураховували особливості регіонів.

3. Аналіз головних тенденцій розвитку земельних відносин та врахування попереднього негативного досвіду, що потребує: припинення безоплатної приватизації земель за межами населених пунктів; інвентаризацію і передачу частини земель державної власності сільгосппризначення Державному фонду чи агентству земель; виділення та передача сільським й селищним радам громадські сінокоси, пасовища і городи в комунальну власність; представити шляхи і відрегулювати державну позицію щодо домінування державної власності на землю.

4. Мораторій на обіг земель сільськогосподарського призначення необхідно зняти лише за умови, якщо обіг земель буде інституціонально охоплений державним регулюванням та сформуються відповідні інститути ринку земель. Економічний обіг земель сільськогосподарського призначення, необхідно підпорядкувати суспільним інтересам з питань консолідації земель, обов'язкового збереження природньої родючості, цільового, продуктивного та раціонального використання, ввівши відповідні санкції, аж до вилучення земель.

5. Необхідно повернутися від спільно-часткової до спільно-сумісної форми власності на земельні частки (паї) без права виділення паю в натурі в цілісному масиві. Консолідоване спільно-сумісне використання в межах масиву повинно бути обов'язковою умовою і головним обтяжувальними елементом власності. До того ж введення поземельних книг і витягів замість державних актів зберігатиме актуальність і можливість реалізації права в частині продажу, обліку та внеску в кооператив. Особливо, це актуально для господарств що ведуть органічне землеробство і ретельно поліпшують властивості ґрунтів.

Розробка, схвалення та реалізація стратегії розвитку державного регулювання земельних відносин дозволить вирішити більшість проблем у цій сфері, а також створить прозорі, стабільні й ефективні механізми державного регулювання земельних відносин, дасть змогу сформувати інвестиційно-привабливий клімат, сприятиме розвитку землеустрою, забезпечить раціональне та ефективне землекористування.

Сучасна світова економіка характеризується кардинальними змінами у визначенні напрямів економічного прогресу. Основні акценти сьогодні переміщуються на прискорений розвиток, перехід до стратегії регулювання. Для країн з ринковою економікою регулювальна роль держави полягає у створенні найсприятливіших умов для проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, надання свободи дій там, де втручання держави зайве.

Державне регулювання розвитку ринкових відносин у земельній сфері можна визначити як систему цілеспрямованого організаційно-адміністративного та економічно санкціонованого, стимулюючого впливу держави на суспільні процеси і відносини щодо економічного обо-

роту й обігу земельних ділянок та прав на них, включаючи право володіння, користування і розпоряджання відповідно до існуючих нормативно-правових, інституційних, суспільних традицій та норм поведінки. На рис. 2 розкрито основні цілі державного регулювання.

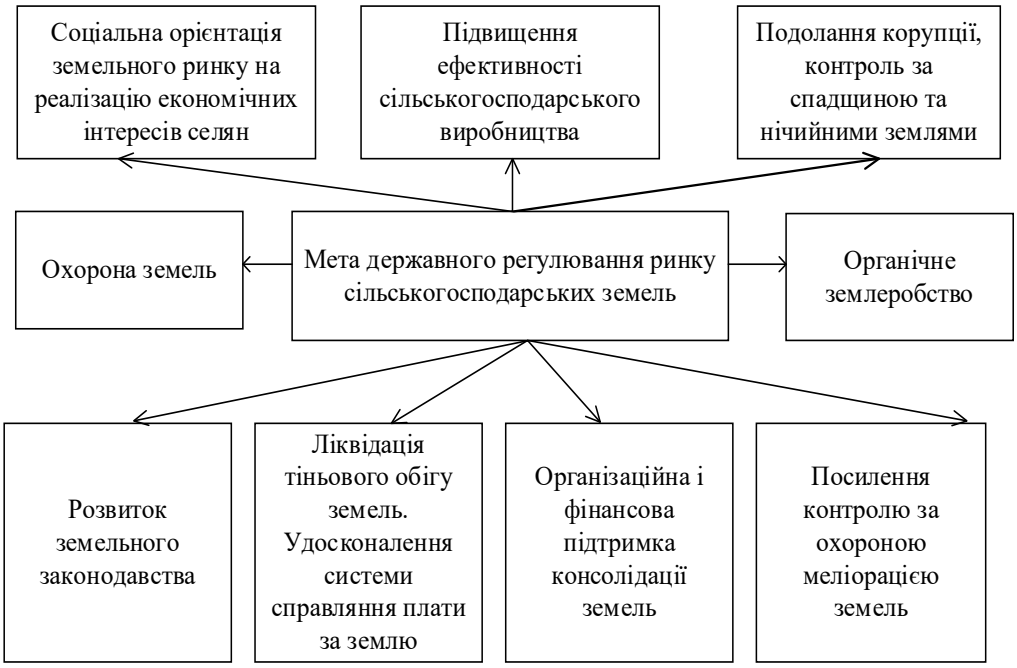


Рис. 2. Мета державного регулювання ринку земель

**Джерело: сформовано автором.*

Рис. 3. Інституціалізація механізмів державного регулювання ринку земель сільськогосподарського призначення*

**Джерело: сформовано автором.*

Ідентифіковані принципи державної регуляторної політики в земельній сфері [4-5]:

− обґрунтування необхідності державного регулювання земельних відносин для недопущення дисбалансів у суспільній сфері;

− збалансованості інтересів – формування регуляторними чинниками балансу інтересів суспільства, окремих громадян, господарюючих суб'єктів і держави;

− актуальності – відповідність механізмів та методів регулювання нинішній суспільній потребі та відносинам з урахуванням можливих ризиків і фактів розвитку та впливу;

− позитивних результатів – позитивний вплив регуляторних дій держави, з отриманням економічних ефектів при незначних затратах ресурсів, висока окупність державних витрат;

− прогнозів і очікуваних перспектив – послідовність, стабільність регуляторної політики, системність розвитку у визначеному суспільному напрямку; плановий курс;

− урахування громадських інтересів, відкритість і функціональність громадського контролю на всіх етапах реалізації регуляторних норм держави [6-7].

Спираючись на вказані принципи державного регулювання земельного обороту і формування ринку земель, різні види економічного обігу для різних сегментів ринку земель держава повинна дотримуватися чіткої інституціалізації (розвитку) з використанням відповідних регулювальних методів (рис. 3).

Правова частина включає правові інституції, норми і правила, які визначаються передусім земельним законодавством і є обов'язковими для виконання. Їх здійснення контролюється органами державної влади, землевпорядною службою, судовими інстанціями.

Основою правової частини механізму управління земельними ресурсами можна вважати положення правового механізму управління, які закладені Конституцією України та Земельним кодексом України. На їхній базі вибудовуються основні елементи правового механізму управління. У зв'язку із загостренням ситуації у галузі земельних відносин та землекористування в Україні, необхідністю вирішення невідкладних проблем землеустрою та формування сталого землекористування у ринкових умовах розробка нормативно-правових актів є одним з головних завдань державного регулювання ринку землі [8].

Отже, для впорядкування земельних відносин необхідно розглядати земельні ресурси як складову єдиного соціально-економіко-правового комплексу в триєдиному вимірі: як соціальний розвиток, що створює умови для життя та існування населення; як просторовий базис розміщення продуктивних сил, а також як предмет та засіб праці, що забезпечить раціональне використання землі і приведе не тільки до суттєвих змін у функціонуванні земельних відносин шляхом зменшення земель у відчуженні та нерозподільній спадщині, але й допоможе економіці в цілому. Тобто за такого вирішення визначених питань стає можливим формування адекватного механізму державного регулювання розвитку ринку сільськогосподарських земель та раціонального використання земельних ресурсів.

Висновки. Встановлено, що найбільш важливим в умовах сьогодення для України стає крок щодо формування інституту цивілізованого ринку землі. В цьому контексті для держави необхідним завданням залишається формування відповідного розвинутого нормативно-правового забезпечення, яке б спрямувало на вирішення питань гармонізації суспільних інтересів владу, бізнес та громаду. Вище запропоноване може бути суттєвою передумовою для забезпечення сталого розвитку. Визначено основні шляхи розвитку державного регулювання ринку сільськогосподарських земель. За такого вирішення визначених питань стає можливим формування адекватного механізму державного регулювання розвитку ринку сільськогосподарських земель та раціонального використання земельних ресурсів. Для логічного завершення земельної реформи в першу чергу потрібно виконати наступні умови: передача земель у трастове управління, боротьба с корупцією, децентралізація земельних відносин, прозорість земельних рішень, впровадження системи контролю за землями, удосконалення системи консервації земель, удосконалення системи обігу земель, розвиток ринку землі. Розвинуто науково-практичні положення при розробці, схвалені та реалізація стратегії розвитку державного регулювання земельних відносин, що дозволить розв'язати більшість проблем у цій сфері, а також створить прозорі стабільно діючі, ефективні механізми державного регулювання земельних відносин, дозволить сформувати інвестиційно-привабливий клімат, сприятиме розвитку землеустрою, забезпечить раціональне та ефективне землекористування.

Список використаної літератури:
1. Бородіна О., Прокопа І. Подолання структурних деформацій в аграрному секторі України: інституціалізація і модернізація мало товарного сільськогосподарського виробництва. *Економіка України*. 2015. №4. С. 88-96.
2. Апопій В., Мацько М. Раціональне використання земель сільськогосподарського призначення : правові та економічні проблеми. *Екологічні, економічні та технологічні аспекти використання земельних ресурсів*: Матеріали міжнародного науково-практичного форуму, 19-21 вересня 2007р. Львів: Львів. держ. агроуніверситет. 2007. 515с.
3. Чаплигіна О.В., Шиян А.А. Фактори впливу на ціну земель сільськогосподарського призначення. *Вісник Вінницького політехнічного інституту*. 2011. №1. С. 36-40.
4. Третяк А. Напрями формування державної земельної політики, або зміна пріоритетів земельної реформи. *Землевпорядний вісник*. 2008. № 1. С. 21-33.
5. Косович Б. Структура земельних відносин в Україні: економіко-правовий аспект. *Вісник Львівського державного аграрного університету: Економіка АПК*. 2004. №11(2) 563 с.
6. Мірошниченко А.М. Земельне право України: підручник / А.М. Мірошниченко. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 712 с.
7. Федоров М. М. Організаційно-економічні передумови формування ринку земель сільськогосподарського призначення. *Економіка АПК*. 2003. №1. С. 25-31.
8. Поліщук Л. Ринок землі: видимі й приховані ризики. *Землевпорядний вісник*. 2008. № 1. С. 9–21.

Халимон П. В. Стратегические приоритеты механизмов государственного регулирования рынка сельскохозяйственных земель

В результате теоретического обобщения и сравнения взглядов ведущих ученых к определению содержания механизмов государственного регулирования рынка сельскохозяйственных земель обоснованно собственный подход. Путем системного анализа определены институциональные пути реализации задач государственной политики в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения. Представлены этапы формирования стратегии развития государственного регулирования земельных отношений: разработка и принятие нового Земельного кодекса и Государственной программы развития земельных отношений; налаживание экономических отношений и правовых институтов, которые должны учитывать зональные и региональные особенности развития сельского хозяйства; анализ основных тенденций развития земельных отношений и учета предыдущего негативного опыта; необходимо вернуться от совместно-долевой к совместно-совместимой формы собственности на земельные доли (паи) без права выделения пая в натуре в целостном массиве. Представленная схема институциализации механизмов государственного регулирования рынка земель сельскохозяйственного назначения.

Ключевые слова: *государственная политика, государственное регулирование, управление, механизмы, сельскохозяйственные земли, стратегия.*

Khalimon P. V. Strategic priorities of mechanisms of state regulation of the agricultural land market

As a result of theoretical generalization and comparison of views of leading scientists to determine the content of the mechanisms of state regulation of the agricultural land market, their own approach is justified. Institutional ways of realization of tasks of the state policy in the field of circulation of agricultural lands are defined by the system analysis. The stages of formation of the strategy of development of state regulation of land relations are presented: development and adoption of the new Land Code and the State program of development of land relations; establishment of economic relations and legal institutions that should take into account the zonal and regional features of agricultural development; analysis of the main trends in the development of land relations and taking into account previous negative experiences; it is necessary to return from the joint-partial to the joint-joint form of ownership of land shares (shares) without the right to allocate a share in kind in an integral array. The scheme of institutionalization of mechanisms of state regulation of the market of agricultural lands is presented.

Key words: *state policy, state regulation, management, mechanisms, agricultural lands, strategy.*

УДК 351/354

Н. В. Щербак
кандидат наук з державного управління,
головний науковий співробітник
Інституту законодавства України

РОЗРОБКА СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУ РОЗВИТКУ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ

У статті досліджено актуальні питання розробки та упровадження стратегічного планування у діяльність Апарату Верховної Ради України. Аргументовано, що особливого значення набуває використання інструменту стратегічного планування в умовах реалізації парламентської реформи в Україні. Дано визначення основних завдань стратегічного планування. Обґрунтовано актуальність питань розробки нового стратегічного плану розвитку Апарату Верховної Ради України (далі – стратегічний план). Всебічно розглянуто структуру цього нового стратегічного документу, а також його логічну схему. Детально проаналізовано питання формування дієвої команди, розвитку лідерства та командного менеджменту в процесі стратегічного планування. Одночасно виділено та досліджено основні етапи розробки та упровадження згаданого стратегічного плану, а саме: підготовчий етап, збір та аналіз інформації, проведення консультацій з усіма важливими стейкхолдерами, логічне оформлення результатів, проектування політик, основних завдань та стратегічних цілей, визначення індикаторів, розробка та затвердження власне стратегічного плану, реалізація стратегічного плану та здійснення моніторингу щодо його впровадження. На основі проведеного дослідження вироблено практичні рекомендації щодо розробки та упровадження нового стратегічного плану розвитку Апарату Верховної Ради України, насамперед з урахуванням основних завдань парламентської реформи.

Ключові слова: *стратегічне планування, державне управління, реформа, Уряд, Парламент, рішення, модернізація, Апарат Верховної Ради України.*

Постановка проблеми. В умовах реалізації парламентської реформи постають нові завдання, по'вязані з удосконаленням функціонування Апарату Верховної Ради України (далі - Апарат), а також розвитку стратегічного планування відповідно до європейських стандартів та кращих практик інших країн.

Враховуючи основні положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, у лютому 2016 року Місія Європейського парламенту з оцінки потреб розробила і презентувала Доповідь та Дорожню карту щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, окремі рекомендації якої безпосередньо стосуються питань удосконалення взаємодії між Урядом та Парламентом, зокрема з питань аналізу політики [4].

Постанова Верховної Ради від 17 березня 2016 року "Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України" [5], прийнята на підставі рекомендацій Місії Європейського парламенту, задекларувала пріоритетні напрями розвитку стратегічного планування у Верховній Раді України та її Апараті. У зв'язку з цим одним із найбільш важливих завдань має стати розробка та ухвалення нового Стратегічного плану розвитку Апарату Верховної Ради України.

Одночасно слід зазначити, що важливим чинником для упровадження стратегічного планування у діяльність усіх органів державної влади (зокрема, у діяльність Апарату Верховної Ради України) стало ухвалення Стратегії реформування державного управління України, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р [6].

Стратегічне планування в Апараті Верховної Ради України (далі - Апарат) має бути впроваджено з метою використання сучасних інструментів в організації роботи та забезпечення ефективного процесу трансформації структури

© Щербак Н. В., 2018

і процесів в середині Апарату, що сприятиме розвитку парламентаризму в Україні і забезпечить діяльність Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади на якісно новому рівні. Таким чином, новий стратегічний план розвитку Апарату дозволить визначити бачення довгострокового розвитку Апарату, його перетворення у реалістичні цілі та завдання, визначити нові можливості та підходи в організації роботи в Апараті, підвищити ефективність використання наявних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки питанням стратпегічного планування в державному управлінні почала приділятися значна увага як з боку науковців, так і практиків. Істотний внесок у дослідження цих та інших питань проблем зробили В. Бакуменко, М. Білинська, О. Босак, М. Газізов, Р. Герцог, В. Гошовська, Б. Гурне, Д. Записний, М. Канавець, Ю. Кальниш, О. Кілієвич, В. Князєв, О. Копиленко, В. Костицький, Ю. Лихач, А. Малюга, Ж. Марку, В. Мироненко, Н. Нижник, Е. Рахімкулов, О. Руденко, В. Толкованов, В. Тертичка та ін.

Одночасно питання більш ефективного використання інструменту стратегічного планування в діяльності Парламенту України та його Апарату залишається ще недостатньо вивченими. У зв'язку з цим та з урахуванням завдань парламентської реформи, що реалізується на сьогодні в Україні, є актуальним та необхідним завданням продовжити вивчення різних аспектів упровадження стратегічного планування у діяльність Апарату Верховної Ради України, а також розробку нового стратегічного плану розвитку Апарату Верховної Ради України.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Не зважаючи на широке висвітлення різних аспектів стратегічного планування в державному управлінні, питання його упровадження у діяльність різних органів державної влади поки що є недостатньо вивченим. Одночасно стратегічне планування має стати одним із важливих інструментів для модернізації діяльності усіх органів державної влади (зокрема, Апарату Верховної Ради України в умовах подальшої реалізації парламентської реформи), що обумовлює необхідність продовження наукових та практичних досліджень з цієї теми.

Мета статті. Метою статті є дослідження актуальних питань розробки та упровадження стратегічного плану розвитку Апарату Верховної Ради України в контексті реалізації парламентської реформи.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом стратегічне планування стало дуже важливим інструментом у діяльності багатьох органів державної влади, що має вирішальне значення для забезпечення модернізації усієї системи державного управління.

Як визначено у підготовлених OECD/SIGMA «Принципах державного управління», належне функціонування державного управління є передумовою прозорого та ефективного демократичного врядування. Воно є основою функціонування держави, що визначає спроможність влади надавати державні послуги та сприяти конкурентності та зростанню [13]. Воно також відіграє основоположну роль у процесі європейської інтеграції (ЄІ), оскільки робить можливим здійснення визначальних реформ та ефективного діалогу з Європейським Союзом щодо вступу. Відтак, критерії розширення ЄС визнають і роблять наголос на необхідності побудови країнами потужної системи державного управління, спроможної дотримуватися принципів належного державного управління та ефективно адаптувати і впроваджувати нормативну базу ЄС.

З метою посилення уваги до реформи державного управління (РДУ) Європейська Комісія (ЄК) окреслила шість ключових напрямів реформи і тісніше пов'язує ці питання з процесом вступу шляхом створення спеціальних груп з питань РДУ і більш дієвого зв'язку з переговорами про вступ. Ці шість ключових напрямів (у тому числі й стратегічне планування) складають основу «Принципів державного управління» [10].

«Принципи» визначають, що саме добре врядування передбачає на практиці, і окреслюють головні вимоги, яких країни мають дотримуватися у процесі ЄІ. Вони також містять моніторинговий механізм, що дозволяє на регулярній основі здійснювати аналіз прогресу у застосуванні «Принципів» і встановленні стандартів для країни.

«Принципи» стосуються сфери державного сектору, відомої як «державне управління» (state administration). Широко вживаний, цей термін вказує на дві головні складові предмету «Принципів»: «державне управління» (public administration) і «державний (національний) рівень». Крім того, «Принципи» охоплюють незалежні конституційні органи, а також парламент і судову владу в сфері їхніх повноважень контролю і нагляду над державним управлінням.

«Принципи» доповнює моніторинговий механізм, що дає можливість оцінювати стан державного управління у певний час, а також досягнутий протягом часу прогрес. Моніторинговий механізм включає комплексний набір кількісних і якісних індикаторів, що характеризують як передумови для успішних реформ (належні закони, стратегії, структури і процедури), так і фактичне впровадження реформ та подальші наслідки (як управління здійснюється на практиці).

Для кожного з принципів аналітичний механізм включає визначення методичного підходу і перелік інформаційних джерел, використаних для аналізу і збирання даних. Загальний підхід передбачає, що жоден метод оцінювання не може повною мірою охопити всі складні питання, пов'язані з організаційними змінами і змінами у суспільній поведінці.

Як зазначають деякі науковці та дослідники, стратегічний план має визначати бачення та мету діяльності як самого парламенту, так і його апарату [1; 2; 7; 8; 9; 12; 14; 15].

Іноді стратегічні плани діяльності можуть передбачати і SWOT-аналіз (аналіз сильних і слабких сторін, можливостей і загроз), який систематизує основні внутрішні та зовнішні фактори, які мають значення для виконання стратегічних пріоритетів. Зокрема, SWOT-аналіз наведений у Стратегічному плані діяльності Апарату Парламенту Республіки Молдова.

Досвід стратегічного планування в Парламенті Республіки Молдова особливо цікавий для України, оскільки Молдова пройшла практично аналогічні трансформаційні процеси в структурі та діяльності парламенту і може бути розглянутий для впровадження аналогічних змін у Верховній Раді України.

Парламент Молдови так само походив функціональне обстеження та оцінку інституційного потенціалу, які показали, що, незважаючи на професійний та відданий персонал, який працює в Парламенті, він не може ефективно виконувати свої обов'язки у сфері парламентського контролю та парламентських досліджень. Основними вузькими місцями є обмежений доступ до відповідних баз даних, недостатня кількість знань про «acquis communautaire» ЄС, процедури здійснення парламентського нагляду та стриманість органів виконавчої влади щодо цього важливого компонента обов'язків Парламенту.

Функція нагляду є важливою. Результати здійснення законодавчої функції є недостатньо ефективні, якщо немає стратегічного та регулярного використання функції нагляду за виконанням прийнятих законів [7].

Крім того, парламентський науково-дослідний потенціал не може бути зміцнений повною мірою, якщо в Парламенті є недостатність персонал добре підготовленого персоналу, який може виконувати функції нагляду [8].

З метою вирішення цієї проблематики стратегічний план діяльності Парламенту Республіки Молдова передбачає план заходів, який визначає: заходи, показники ефективності, відповідальних за їх виконання, терміни виконання, а також джерела фінансування.

Стратегічне планування може бути застосоване не тільки для планування загальної роботи органів влади, а і для реалізація важливих для країни завдань, зокрема Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Цим шляхом пішла Грузія, яка затвердила План дій на 2019 – 2020 роки з виконання Парламентом Грузії Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Зазначений План дій визначає стратегічні цілі у трьох основних сферах, а саме:

- законотворча діяльність Парламенту, пов'язана з виконанням Угоди про асоціацію;
- контроль за виконанням Угоди про асоціацію; і
- інформування громадськості про Угоду про асоціацію та процес інтеграції до ЄС.

План дій визначає певні види діяльності, які дозволять досягти цих стратегічних цілей, а також включає показники ефективності, які дозволять оцінити якість виконання кожного заходу. План дій має допомогти Парламенту краще вести діяльність з виконання Угоди про асоціацію, забезпечуючи залучення до цього процесу громадянського суспільства, експертів та інших зацікавлених груп та надаючи населенню інформацію про процес наближення Грузії до ЄС. Стратегічне планування діяльності також характерне для міжнародних організацій. Зокрема, всесвітня організація національних парламентів – Міжпарламентський Союз (МПС), визначає своє бачення як прагнення створити світ, у якому кожен голос має значення, де демократія і парламенти служать людям та діють в інтересах миру і розвитку.

Метою діяльності МПС є сприяння розвитку демократичного управління, інститутів та цінностей, робота з парламентами і парламентаріями над формулюванням і реагуванням на потреби і очікування людей, робота заради миру,

демократії, прав людини, рівності чоловіків і жінок, розширення прав і можливостей молоді та сталого розвитку за допомогою політичного діалогу, співпраці та парламентських дій.

Висновки. Упровадження стратегічного планування у діяльності Апарату Верховної Ради України є одним з пріоритетних напрямів реалізації парламентської реформи. Бачення свого довгострокового розвитку є постійною метою, кінцевим стандартом для Апарату і полягає у забезпеченні якісними послугами народних депутатів України та забезпечення ефективного функціонування Верховної Ради України.

Як вже зазначалося стратегічний план має забезпечити чітке відчуття напряму – на основі аналізу альтернативних варіантів та їх наслідків. Визначення стратегічного напряму або бажаного шляху вперед буде часто пов'язано із баченням, а також з метою, короткостроковими, середньостроковими і довгостроковими цілями, які забезпечують узгоджену і послідовну основу для координації діяльності організації, а саме:

− бачення – це формулювання прагнень, що описує бажане майбутнє;

− мета – це результати, необхідні для забезпечення бажаного майбутнього;

− цілі – це те, чого необхідно досягти для реалізації зазначеної вище мети.

Перш ніж встановлювати довгостроковий напрямок стратегічного розвитку організації, керівництво має чітко усвідомлювати, що є основною діяльністю організації, які його конкурентні переваги та роль на державному рівні. Наступним кроком є вирішення, яким організація бачить себе у майбутньому. Для цього необхідно сформулювати стратегічну концепцію, яка описує стан організації у майбутньому. Стратегічна концепція повинна стисло передати стратегічний напрямок розвитку організації. Це має бути джерелом натхнення для організації. При формулюванні місії та стратегічної концепції не варто вживати вузькопрофесійні вирази, які можуть бути по-різному сприйняті суспільством. Визначення повинні бути простими і зрозумілими.

Після визначення місії та стратегічної концепції організації, важливо визначити цінності, які вестимуть організацію до її власного бачення. Цінності – це характерні особливості представників організації, стандартні норми прийнятної поведінки та принципи, яких повинні дотримуватися усі працівники (керівництво має слугувати взірцем), а також процес прийняття рішень стосовно довгострокових цілей організації.

Місія, цінності та стратегічна концепція Апарату Верховної Ради України мають бути чітко сформульовані в остаточному документі та оприлюднені як на внутрішніх, так і зовнішніх ресурсах.

Стратегічний план діяльності можна розробити на основі 3-6 довгострокових стратегічних цілей, запланованих до виконання у майбутні 4-5 років. Іноді для досягнення значень деяких індикаторів потрібен досить тривалий проміжок часу, але важливо, щоб цілі організації залишалися амбітними. З іншого боку, рекомендується порівняти наявні ресурси з цілями, для забезпечення ефективності моніторингу та контролю, щоб граничні витрати, необхідні для досягнення певного індикатора, не перевищували наявних ресурсів або запланованих вигод.

Формулювання пакету стратегічних цілей є одним із найважливіших етапів стратегічного планування, оскільки воно впливає на постановку довгострокових та річних цілей, а також на визначення осіб, відповідальних за їх виконання. Остаточний стратегічний документ повинен містити стратегічні цілі та показники. Рекомендовано описувати кожну ціль організації, оскільки це є внеском до стратегічного напрямку. Також необхідно стисло окреслити потенційні ризики та чинники, які можуть суттєво вплинути на діяльність організації.

Після формулювання стратегічних цілей, слід сформулювати стратегічні завдання, які дозволять організації досягти поставлених цілей. Визначаючи такі завдання, важливо зберегти тісний взаємозв'язок між стратегічними цілями та завданнями. З метою уникнення однобічного підходу при формулюванні завдань (врахування не тільки фінансових аспектів, а й впливу на зв’язки із зацікавленими сторонами, організаційні аспекти, аспекти сталого розвитку тощо), пропонується використовувати збалансовану модель системи показників. Завдяки використанню цієї моделі організація буде фокусуватися на всебічному і послідовному розвитку.

Кожна стратегічна мета, залежно від її комплексності, може бути розділена на 2-5 завдання. Загалом для всього періоду стратегічного планування Апарату Верховної Ради України рекомендується визначити не більше 10-15 завдань. Для кожного завдання слід встановити конкретні індикатори результативності та відповідні цільові значення. Оскільки ресурси кожної

організації є обмеженими, дуже важливо встановити пріоритетність при реалізації завдань, обравши для першочергової реалізації найважливіші завдання – ті, які додають найбільшу цінність для організації.

Складовими частинами завдань є дії та ініціативи, тому наступним кроком стратегічного планування є оцінка конкретних заходів для досягнення цілей. На виконання цілей може передбачатися одна або декілька ініціатив. Плануючи такі ініціативи, організація має оцінити та виділити необхідні кадрові, фінансові та організаційні ресурси для їх реалізації. Слід зазначити, що правильне визначення пріоритетів є вкрай важливим завданням, оскільки організації мають обмежені ресурси. Рішення про залучення певних працівників до виконання тієї чи іншої ініціативи приймається з урахуванням графіку реалізації дій/ініціатив. У графіку мають бути вказані кінцева мета, проміжні етапи, а також їх результати. Необхідно зазначити, що новий стратегічний план розвитку Апарату має базуватись на таких цінностях:

− професіоналізм – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання працівником Апарату посадових обов'язків, постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою та прагнення до вільного володіння однією з іноземних мов, яка є офіційною мовою Ради Європи;

− співпраця та комунікація – обмін інформацією, досвідом, знаннями, результатами діяльності серед працівників Апарату, керівництвом Апарату та іншими працівниками.

− доброчесність – спрямованість дій працівника Апарату на захист публічних інтересів та відмова від превалювання приватного інтересу під час виконання посадових обов'язків;

− ефективність – раціональне і результативне використання працівниками Апарату свого робочого часу, інших ресурсів під час виконання посадових обов'язків;

− політична неупередженість – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення працівників Апарату, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків.

Враховуючи пріоритетні напрями реалізації парламентської реформи, пропонується визначити наступні пріоритетні стратегічні цілі подальшої діяльності та розвитку Апарату:

1. Удосконалення структури Апарату, покращення внутрішніх процедур і процесів;

2. Розбудова кадрового потенціалу Апарату та удосконалення системи управління людськими ресурсами;

3. Розвиток та впровадження інструментів електронного парламентаризму;

4. Покращення аналітично-дослідницького супроводу законодавчого процесу у Верховній Раді України, підвищення якості законопроектів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України;

5. Посилення ефективності парламентського контролю за впровадженням прийнятих законів та за діяльність органів виконавчої влади;

6. Забезпечення відкритості Верховної Ради України та її Апарату, розвиток ефективної взаємодії з громадянами, сприяння підвищенню довіри до Верховної Ради України.

Пропонується, щоб реалізація стратегічного плану була здійснена протягом періоду до 2024 року. Фінансування визначених Стратегічним планом пріоритетних завдань здійснюється за рахунок коштів, виділених на фінансування діяльності Апарату, а також інших коштів не заборонених законом.

Список використаної літератури:

1. Гурне Б. Державне управління ; пер. з фр. В. Шовкуна. К. : Основи, 1993. 165 с.
2. О.І.Кілієвіч, В.В.Тертичка Державна політика: аналіз та механізми впровадження К.: НАДУ, 2009. 88с.
3. Державне управління : словник-довідник / [уклад. В. Бакуменко]. К. : УАДУ, 2002. 228 с.
4. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлено з оцінки потреб під головуванням П. Кекса, Президента Європейського Парламенту у 2002-2004 роках. Брюсель, 2016 р., 89 с. Режим доступу: https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf.
5. Постанова Верховної Ради від 17 березня 2016 року "Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України". Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України». Режим доступу: Режим доступу: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28993.pdf.

7. О.Берданова, В.Вакуленко, В.Тертичка Стратегічне планування. навчальний посібник Л.: ЗУКЦ, 2008 138 ст.
8. Kingdon, John W. "Agenda Setting" in Public Policy: The Essential Readings. Stella Teodoulou and Matthew Cahn, eds. Prentice Hall. 1995, pp. 105-113.
9. Lasswell, H. 1963. The Future of Political Science. Atherton Press, New York.
10. Nakamura, R.T. 1987. The Textbook Policy Process and Implementation Research. Policy Studies Review, Vol. 7, No 1, 1987, pp. 142–54.
11. Okun, Arthur M. 1975. Equality and Efficiency: The Big Tradeoff. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
12. Olson, Mancur. 1965. The Logic of Collective Action. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
13. Patton, Carl V., David S. Sawicki & Jennifer J. Clark. 2016. “Basic Methods of Policy Analysis and Planning”. 3rd Edition. Pearson Education Inc.
14. Raiffa, Howard. 1968. Decision Analysis: Introductory Lectures on Choices under Uncertainty. Random House.
15. Wholey, Joseph S., Harry P. Hatry, and Kathryn E. Newcomer, eds. 1994. Handbook of Practical Program Evaluation. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Щербак Н. В. Разработка стратегического плана развития Аппарата Верховной Рады Украины в качестве приоритетного направления реализации парламентской реформы

В статье изучены актуальные вопросы разработки и внедрения с трагегического управления в деятельности Аппарата Верховной Рады Украины. Аргументировано, что особенного значения использование данного инструмента приобретает в условиях реализации парламентской реформы в Украине. Дано определение основных задач стратегического планирования. Аргументировано актуальность вопросов разработки нового стратегического плана развития Аппарата Верховной Рады Украины (далее – стратегический план). Всесторонне рассмотрено структуру этого нового стратегического документа, а также его логическую схему. Детально проанализировано вопросы формирования эффективной команды, развития лидерства и командного менеджмента в процессе стратегического планирования. Одновременно выделено и исследовано основные этапы разработки и внедрения упомянутого стратегического плана, а именно: подготовительный этап, сбор и анализ информации, проведение консультаций сов семи важными стейкхолдерами, логическое оформление результатов, проектирование политик, основных задач и стратегических целей, определение индикаторов, разработка и утверждение самого стратегического плана, осуществление мониторинга касательно его внедрения. На основе проведенного исследования разработано практические рекомендации касательно разработки и внедрения нового стратегического плана развития Аппарата Верховной Рады Украины, в первую очередь с учетом основных задач парламентской реформы.

Ключевые слова: *стратегическое планирование, государственное управление, реформа, правительство, парламент, решение, модернизация, Аппарат Верховной Рады Украины.*

Shcherbak N. V. Elaboration of the VRU strategic development plan as a key objective of the parliamentary reform implementation

The article provides a deep analysis of the issues related to the development and further implementation of the strategic planning in the activity of the Verkhovna rada of Ukraine Secretariat. It is justified that introduction of the strategic development tool becomes extremely important in the framework of the parliamentary reform implementation in Ukraine. It is highlighted the key objectives of the strategic planning process. It is also justified the necessity of the elaboration of the new Strategic Plan of the Verkhovna Rada of Ukraine Secretariat. It is presented and analyzed the structure of the mentioned strategic document and its logical framework. It is underlined that the strategic planning is a well-known tool in Europe as well as in the world. It is recommended by the international and European organizations for the implementation in all public institutions (including Parliament of Ukraine and its Secretariat) in order to increase their effectiveness and to improve the decision-making process. The particular attention is paid to the issue on developing an effective team, promoting leadership and team management in the framework of the strategic planning implementation. At the same time, it is defined the key stages for elaborating and further implementation of the above-mentioned strategic plan, i.e.: preparatory stage realization; collection of the necessary information and its analysis; holding consultations with the key stakeholders; definition of the key goals, objectives as well as the key indicators; finalization and approval the strategic plan; implementation of the strategic plan and monitoring of the results of its realization. It is also underlined the utility of the strategic plan-

ning not only as a theoretical subject, but also as a useful tool for the practical work of the public authorities, including Verkhovna Rada of Ukraine Secretariat. On the basis of the conducted research, it is presented the practical recommendations regarding further development and implementation of the Strategic Development Plan of the Verkhovna Rada of Ukraine Secretariat, in particular taking into account the key objectives of the ongoing parliamentary reform.

Key words: *policy analysis, public administration, reform, Parliament, Government, decision, modernization, tool, effectiveness.*

УДК 351.751

О. А. Сопіна
аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичний приватний університет

КОМУНІКАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У ФОРМУВАННІ ІМІДЖУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розкрито поняття «імідж», «комунікаційна діяльність» у контексті зв'язків із громадськістю в державному управлінні; окреслено значення комунікаційної діяльності у формуванні іміджу органів державної влади. Зазначено, що комунікативна діяльність є однією з функцій державного управління, спрямованою на формування позитивного іміджу органів державної влади у свідомості громадян. Завдання комунікативної діяльності органів державної влади – забезпечити ефективну взаємодію між структурами влади та суспільством; адекватно реагувати на поведінку громадськості з метою задоволення потреб та інтересів. Визначено складники комунікаційної діяльності: мотивація для досягнення цілей; мета комунікативної діяльності суб'єктів державного управління; суб'єкт і об'єкт, на який вона спрямована (громадськість, особистість); когнітивні, сенсорні, перцептивні компоненти (зміст інформації, сприйняття, розуміння); особистісні компоненти (потреби, мотиви, цілі, установки ініціаторів і одержувачів комунікативної діяльності). Підкреслюється, що взаємодія з громадськістю є одним із ключових питань в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Комунікаційна діяльність органів державної влади охоплює: інформаційне обслуговування власне органів державної влади; забезпечення постійної комунікації з державними службовцями та посадовцями місцевого самоврядування; медіа-комунікаційна взаємодія з громадськістю й інституціональними структурами суспільства. Вказано на необхідність забезпечення суспільної взаємодії, а також створення позитивного іміджу органів державної влади; підвищення інформованості громадян у державних справах; розробки оптимальних шляхів та заходів щодо подолання й уникнення конфліктних ситуацій у суспільстві тощо. Зазначено, що діяльність зі зв'язків з громадськістю сприяє: відкритості й прозорості органам державного управління; взаємній довірі та співпраці; соціальній інтеграції громадян з інститутами місцевої влади; активізації громадянської ініціативи, забезпеченню політичного самовираження громадян і соціальних груп.

Ключові слова: *громадськість, держава, державна політика, державне управління, зв'язки з громадськістю, імідж, комунікаційна діяльність, органи державної влади.*

Постановка проблеми. Основною метою комунікаційної діяльності в контексті державного управління є забезпечення процесу формування громадської думки та управління засобами ЗМІ та сучасних систем масової комунікації. Зв'язки з громадськістю стали важливим аспектом управлінської діяльності органів державної влади, спрямованим на взаємодію з суспільством на засадах правдивості та прозорості. Одним із важливих завдань комунікативної діяльності органів державної влади є забезпечення ефективної взаємодії між усіма пов'язаними з владними структурами групами громадськості; вчасне й адекватне реагування на поведінку громадськості з метою задоволення потреб та інтересів. Комунікативна діяльність як одна з функцій управління спрямована на формування позитивного іміджу органів державної влади у свідомості громадян.

Проблемі комунікації та комунікативної діяльності в державному управління присвятили праці багато дослідників, зокрема: М. Бутко, М. Дітковська [5], Н. Драгомирецька, К. Кандагура, А. Букач [9], Є. Драчов [10], О. Коновець [14], В. Королько [15], А. Кохан [16], В. Мазур [18], О. Митяй [19], Г. Почепцов [22; 23], Є. Романенко [25], А. Соколов [26], О. Соснін, А. Михненко, Л. Литвинова [27], Д. Терещенко [30] та ін.

Мета статті – розкрити поняття «імідж», «комунікаційна діяльність» у контексті зв'язків із громадськістю в державному управлінні; окреслити значення комунікаційної діяльності у формуванні іміджу органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Загалом, комунікаційна діяльність органів державної влади охоплює: інформаційне обслуговування власне органів державної влади; забезпечення по-

© Сопіна О. А., 2018

стійної комунікації з державними службовцями та посадовцями місцевого самоврядування; медіа-комунікаційна взаємодія з громадськістю й інституціональними структурами суспільства. Варто зауважити, що взаємодія з громадськістю є одним із ключових питань в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Комунікативна діяльність є динамічною системою, в якій зв'язки з громадськістю можуть бути прогностичними, через те ця діяльність є багатовекторним комплексом взаємодії органів державної влади з суспільством.

Комунікація – це «форма обміну інформацією між суб'єктами соціальної структури з метою реалізації свого потенціалу, а сукупність засобів, призначених для цієї мети, буде називатися в нашому уявленні системами (засобами) комунікації» [8, с. 17]. Комунікативна дія – це елементарна комунікативна дія, скерована на отримання або передачу інформації в умовах різних видів спілкування з використанням різних каналів. Загалом, комунікаційний процес визначається ситуацією, в якій відбувається комунікаційна взаємодія (метою, темою, суспільними обставинами, засобами та рівнем комунікативного впливу, очікуваним результатом від комунікації (як соціально зумовленого процесу передачі та сприйняття інформації в умовах міжособистісного і масового спілкування [там само, с. 14].).

Соціальна комунікація розглядається як різновид публічного спілкування, що є окремим видом суспільно-культурної діяльності й лежить в основі соціальних комунікацій (В. Різун [24]).

У цьому контексті актуальними є тлумачення: С. Блека («зв'язки із громадськістю» – це управлінська діяльність організації, спрямована на встановлення взаємовигідних гармонійних відносин із громадськістю, від якої залежить функціонування цієї організації» [3, с. 38]); К. Антипова, Ю. Баженова («PR – діяльність для досягнення позитивного іміджу, але, в кінцевому рахунку, у всіх визначеннях присутні одні й ті ж смислові блоки, що описують цілі, завдання, засоби і результати PR-діяльності» [1, с. 11]); А. Зверинцева (PR є «раціонально структурованою системою комунікаційного забезпечення діяльності установи. Засобом включення організації в зовнішнє середовище слугує комунікація; вона забезпечує їй необхідний рівень взаємодії з оточуючими аудиторіями, без спілкування з якими неможливе існування установи з споживачами, постачальниками, фінансистами, виборцями» [13, с. 16]); М. Шишкіної («PR – це управлінська комунікативна ринкова діяльність (сукупність соціальних практик), спрямована на формування ефективної системи публічних дискусій соціального суб'єкта, що забезпечує оптимізацію його взаємодій зі значущими суб'єктами соціального середовища (з його громадськістю)» [36, с. 40]); Д. Ньюса, Д. Терка, Д. Крукеберга («public relations – це плановані тривалі зусилля, спрямовані на створення і підтримку взаєморозуміння між організацією та її громадськістю» [20, с. 33]).

Як підкреслює Є. Крикавський, зв'язки з громадськістю – це «двосторонній зв'язок; він відбувається в процесі спілкування між соціальними, громадськими організаціями та різними групами суспільства, цільовими аудиторіями в умовах повсякденного життя» [17, с. 25].

Як зазначає А. Чічановський, зв'язки із громадськістю є самостійним видом діяльності; це технологія управління інформаційними ресурсами для досягнення мети організації [34, с. 134].

«Зв'язками з громадськістю називається діяльність, яку здійснює певна група з метою встановлення і підтримання добрих стосунків у межах групи, між групами й різними секторами громадської думки» [37, с. 12].

Під інформаційно-комунікаційною діяльністю в організації, як правило, розуміється сукупність інформаційних повідомлень, різних форм, методів і каналів передачі інформації від суб'єкту до цільових груп з обов'язковою наявність зворотного зв'язку [6].

На думку Є. Тихомирової, «діяльність фахівця по зв'язках із громадськістю завжди має творчий характер та розрахована на розробку цікавих, нестандартних методів роботи з широкою громадськістю» [32, с. 21].

У контексті класифікації комунікаційної діяльності й суб'єктів зв'язків із громадськістю М. Шишкіна розрізняє базисний і технологічний суб'єкти, де базисним є той, у чиїх інтересах ведеться така діяльність, а технологічним той, хто цю діяльність здійснює безпосередньо [36, с. 54].

Можна узагальнити складники комунікаційної діяльності й у схематичному вигляді відобразити їх (табл. 1).

Фахівці із зв'язків з громадськістю досягають своїх цілей за рахунок того, що вони особливим чином організовують взаємодію між організацією та громадськістю. … Керуючи потоками інформації, PR-фахівець цілком може коректувати поведінку людей в потрібному йому напрямку [33].

Таблиця 1

Складники комунікаційної діяльності

Мотивація для досягнення цілей; мета комунікативної діяльності суб'єктів державного управління	Зміст (сенс) цілей (формуючий вплив)
Суб'єкт і об'єкт, на який вона спрямована (громадськість, особистість)	Засоби і способи, за допомогою яких відбувається здійснення цілей (методи, техніки, технології)
Когнітивні, сенсорні, перцептивні компоненти (зміст інформації, сприйняття, розуміння	Виконавчі компоненти (види робіт, заходи в проекті)
Особистісні компоненти (потреби, мотиви, цілі, установки ініціаторів і одержувачів комунікативної діяльності)	Результати діяльності (досягнення поставлених цілей)

Учений Г. Почепцов серед функцій комунікативної діяльності у сфері державного управління виокремлює такі:

– функцію обміну (створення інформаційних каналів для обміну інформацією між окремими організаціями, працівниками та громадськістю, забезпечення ефективного обміну інформацією між ними);

–координуючу (узгодження цілей і завдань діяльності, координаціїдій);

– креативну (не лише передача інформації, а її формування, що є важливим моментом у контексті ухвалення управлінських рішень);

– керуючу (можливість впливати на діяльність державних органів і установ та поведінку інших людей);

–регулюючу (регулювання та раціоналізація інформаційних потоків у системі публічного управління);

–стабілізуючу (забезпечення стабільного функціонування соціальної системи);

– мобілізаційну (можливість отримання підтримки і схвалення суспільства з приводу ухвалених управлінських рішень);

– інтегруючу (врахування інтересів різних елементів суспільної системи, сприяння виробленню і ухваленню узгоджених управлінських рішень);

– функцію соціалізації (засвоєння у процесі інформаційного обміну соціально-політичних форм, цінностей і традицій, підвищення рівня політичної компетентності громадян) [23, с. 36–38].

Як зазначає А. Башук, результати PR-діяльності можуть використовуватися безпосередньо та в довгостроковій перспективі. «PR – це робота на перспективу, яка готує майбутній ринок, настрій аудиторії тощо. Така діяльність у чистому вигляді – це комплекс інформаційних заходів, який обходиться дешевше, ніж комерційна реклама, але часто дає більший і тривалі-ший ефект» [2, с. 155].

Основною метою зв'язків з громадськістю є «досягнення згоди у певних питаннях між органами державної влади та громадськістю, встановлення партнерського діалогу та створення позитивного іміджу органу влади, сприяння більшій відкритості і прозорості його діяльності» [1, с. 21] .

Імідж – цілеспрямовано сформований, інтегральний образ, зумовлений відповідністю внутрішніх і зовнішніх якостей суб'єкта, призначений забезпечити гармонійний взаємовплив цього суб'єкта з навколишнім світом.

У науковому світі існують різні дефініції поняття «імідж», зокрема: «найбільш економний спосіб породження і розпізнавання складної соціальної дійсності, як результат обробки інформації, як згорнутий текст, як комунікативну одиницю, за допомогою якої можна працювати з масовою свідомістю» (Г. Почепцов [22]); «результат сприйняття людьми деяких характеристик об'єкта, внаслідок чого в психіці кожного із них формується образ цього об'єкта, який ними оцінюється, що призводить до формування погляду, ставлення» (А. Панасюк [21, с. 28]).

У галузі менеджменту, а також комунікативних і PR-технологій (зв'язків із громадськістю) поширеною є така дефініція іміджу: «імідж явища – це стійке уявлення про особливості, специфічні якості й риси, характерні для нього» (О. Віханський [7, с. 161]).

Один із основоположників вітчизняної іміджології, український журналіст та іміджмейкер Г. Почепцов стверджує, що «правильно дібраний імідж є найбільш ефективним способом роботи з масовою свідомістю. Він відображає ті ключові позиції, на які безпомилково реагує масова свідомість» [22, с. 47].

У контексті державного управління імідж – це спеціально сформований образ, що відповідає очікуванням суспільства. Він побудований на законах сприйняття стереотипів. Різниця ж цих категорій в тому, що імідж створюється штучно, не зачіпаючи глибинних пластів свідомості, а тому зруйнувати його набагато легше. Імідж – основа для формування репутації [11, с. 327].

Репутацію визначають як «стійку оцінку іміджу, що свідчить про довіру або недовіру суб'єкта до цього іміджу. Якщо етико-естетичні складові іміджу відповідають етичним нормам і естетичним перевагам суб'єкта, формується позитивна репутація, якщо не відповідають – негативна» [12, с. 74]. За визначенням Ф. Шаркова, «репутація являє собою суспільну думку про переваги і недоліки суб'єкта. Будучи складовою іміджу, вона, на відміну від нього складається з реальних дій і фактів» [35, с. 137]. Репутація формується на основі так званого «публічного образу» (О. Зарубін, В. Вагін), який є первинним по відношенню до репутації, він створюється спеціально для певного впливу на аудиторію [12].

Як зазначає С. Тимофєєв, «створенню позитивного іміджу органів публічного управління та налагодженню плідної співпраці посадовців із громадянами допоможе аналіз сучасного стану та визначення базових принципів формування зв'язків органів влади з громадськістю» [31, с. 61].

На думку В. Королька, для того, «щоб відбулися глибокі зміни у зв'язках органів влади з громадськістю, потрібен перехід до розуміння комунікації як інструмента стратегічного управління (стратегічного менеджменту). Головним моментом такого підходу має стати уявлення про те, що зміцнення репутації органу влади, насамперед, за лежить від поглиблення переконаності представників громадськості (у вигляді позитивної громадської думки та зростання довіри до владних інститутів) про легітимність діяльності цього органу. Важливою стає необхідність постійної підтримки двостороннього потоку комунікацій. це, своєю чергою, вимагає від вищих державних органів та їхніх керівників уміння змінювати курс політики, якщо оточення відхиляє їхню стратегію або визнає її легітимною. Отже, підґрунтя такого підходу становить принцип, за яким аудиторія, як правило, допускає вплив на себе лише в тому разі, якщо державна організація готова до діалогу з нею (безпосередньо чи опосередковано) заради узгодженості принципів своєї діяльності» [29, с. 18].

Висновки.

Отже, комунікаційна діяльність органів державної влади зі зв'язків із громадськістю необхідна з метою забезпечення суспільної взаємодії, а також створення позитивного іміджу органів державної влади; підвищення інформованості громадян у державних справах; розробки оптимальних шляхів та заходів щодо подолання й уникнення конфліктних ситуацій у суспільстві тощо. Діяльність зі зв'язків з громадськістю сприяє: відкритості й прозорості органам державного управління; взаємній довірі та співпраці; соціальній інтеграції громадян з інститутами місцевої влади; активізації громадянської ініціативи, забезпеченню політичного самовираження громадян і соціальних груп. Служби зв'язків з громадськістю виступають рівноправними учасниками реалізації державної політики.

Список використаної літератури:

1. Антипов К. В., Баженов Ю. К. Паблик рилейшнз. Москва : Дашков и Ко, 2001. 148 с.
2. Башук А. І. Зв'язки з громадськістю: підходи до розуміння терміна. *Наукові записки Інституту журналістики* : наук. зб. Київ. 2009. №. 35. С. 153–158.
3. Блэк С. Введение в Паблик Рилейшнз : пер. с англ. Ростов на Дону : Феникс, 1998. 318 с.
4. Бориснев С. В. Социология коммуникаций : учеб. пособие. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 128 с.
5. Бутко М. П., М. Ю. Дітковська. Формування інформаційного забезпечення в системі державного управління : монографія. Ніжин : Аспект-Поліграф, 2010. 244 с.
6. Василенко В. С., Матов О. Я. Теорія інформації та кодування. Київ : ІПРІНАН України, 2014. 439 с.
7. Виханский О. С. Стратегическое управление. Москва : Гардарики, 2002. 296 с.
8. Дзьобань О. П. Філософія інформаційних комунікацій : монографія. Харків : Майдан, 2012. 224 с.
9. Драгомирецька Н. М., Кандагура К. С., Букач А. В. Комунікативна діяльність в державному управлінні : навч. пос. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 180 с.
10. Драчов Є. В. Сутність та функції комунікації в системі державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2014. №3. С. 159–167.
11. Жулай В. І. Теоретичні виміри понять «імідж» та «репутація»: соціально-філософський аспект // Гілея: науковий вісник. 2011. № 46. С. 325–330.
12. Зарубин А., Вагин В. Репутация – капитал личности. Москва : АПРИКОМ, 2007. 212 с.
13. Зверинцев А. Б. Коммуникационный менеджмент: рабочая книга менеджера PR. 2-е изд., испр. Санкт-Петербург : СОЮЗ, 1997. 288 с.
14. Коновець О. Ф. Масова комунікація: теорії, моделі, технології : навч. посіб. Київ : Абрис, 2007. 266 с.

15. Королько В. Стратегія і тактика комунікацій із громадськістю. Київ, 2003. 216 с.
16. Кохан А. І. Державна комунікативна політика – механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні. Вісник НАДУ «Держвне управління: теорія та практика». 2011. №1. С. 2–8.
17. Крикавський Є. В. Промисловий маркетинг: підручник. Львів : Вид- во НУ «Львівська політехніка», 2001. 355 с.
18. Мазур В. Г. Комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=313.
19. Митяй О. Проблеми комунікативного забезпечення ефективності взаємодії органів державного управління і суспільства в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 1. С. 160–165.
20. Ньюсом Д., Терк Д., Крукеберг Д. Все о PR. Теория и практика паблик рилейшнз. Москва : Инфра-М, 2001. 628 с.
21. Панасюк А. Ю. Формирование имиджа : стратегия, психотехник. Москва : Омега–Л, 2007. 266 с.
22. Почепцов Г. Г. Имиджелогия. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Рефл-бук; Киев : Ваклер, 2001. 698 с.
23. Почепцов Г. Г. Стратегические коммуникации. Стратегические коммуникации в политике, бизнесе и государственном управлении. Киев : Альтерпрес, 2008. 224 с.
24. Різун В. В. Соціальні комунікації як інженерне вчення, або соціальні комунікації в системі соціального інжинірингу (соціальної інженерії). *Комунікація*. 2012. № 2. С. 8–18.
25. Романенко Є. О Становлення та розвиток комунікативної політики держави : дис. докт. держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2015. 453 с.
26. Соколов А. В. Общая теория социальной коммуникации : учеб. пособие. Санкт-Петербург. 2002. 232 с.
27. Соснін О. В., Михненко А. М., Литвинова Л. В. Комунікативна парадигма суспільного розвитку : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2011. 220 с.
28. Социальные коммуникации (теория, методология, деятельность) : словарь-справочник / автор-сост. В. А. Ильганаева. Харьков : КП «Городская типография», 2009. 392 с.
29. Стратегія і тактика комунікацій із громадськістю для організацій третього сектору : методичний посібник / за ред. В. Г. Королька. Київ, 2003. 216 с.
30. Терещенко Д. А. Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади : дис. ... канд. наук з державного управління : 25.00.02. Харків, 2009. 207 с.
31. Тимофєєв С. П., Кириленко О. В. Зв'язки органів публічного управління з громадськістю як важливий елемент розбудови громадянського суспільства. *Наукові праці. Серія: Державне управління*. 2017. Т. 305. № 293. С. 61–66.
32. Тихомирова Є.Б. Зв'язки з громадськістю. Київ : НМЦВО, 2014. 96 с.
33. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие : монография; пер. с нем. Д. В. Скляднева. Санкт-Петербург : Наука, 2000. 384 с.
34. Чічановський А. А., Старіш О. Г. Інформаційні процеси в структурі світових комунікаційних систем : підручник. Київ : Грамота, 2010. 568 с.
35. Шарков Ф. И. Константы гудвилла: стиль, паблисити, репутация, имидж и бренд фирмы : учеб. пособ. Москва : Дашков и К, 2010. 272 с.
36. Шишкина М. А. Паблик рилейшнз в системе социального управления. Санкт-Петербург : Паллада-медиа, 2002. 444 с.
37. Шомели Ж., Уисман Д. Связи с общественностью. 9-е изд. Пер. с франц. под ред. Г. Е. Алпатова. Санкт-Петербург : Нева, 2003. 128 с.

Sopina O. A. Communication activities in forming the image of public administration

The article reveals the concept of "image", "communication activities" in the context of public relations in public administration; the importance of communication activities in shaping the image of public authorities is outlined. It is noted that communicative activity is one of the functions of public administration, aimed at forming a positive image of public authorities in the minds of citizens. The task of communicative activity of public authorities is to ensure effective interaction between government agencies and society; respond adequately to public behavior to meet needs and interests. The components of communication activity are determined: motivation to achieve goals; the purpose of communicative activity of subjects of public administration; subject and object to which it is directed (public, personality); cognitive, sensory, perceptual components (information content, perception, understanding); personal components (needs, motives, goals, attitudes of initiators and recipients of communicative activity). It is emphasized that public relations is one of the key issues in the Association Agreement between Ukraine and the European Union. Communication activities of public authorities include: information services of public authorities; ensuring constant communication with civil servants and local government officials; media-communication interaction with the public and institutional structures of society. The need to ensure public interaction, as well as the creation of a

positive image of public authorities; raising public awareness in public affairs; development of optimal ways and measures to overcome and avoid conflict situations in society, etc. It is noted that public relations activities promote: openness and transparency of public administration bodies; mutual trust and cooperation; social integration of citizens with local government institutions; intensification of civic initiative, ensuring political self-expression of citizens and social groups.

Key words: *civic initiative, public policy, public administration, public relations, image, communication, public authorities.*