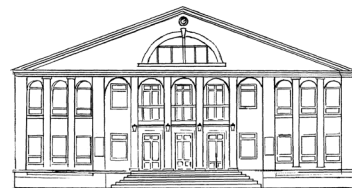


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2018 р., № 4 (64)



Науково-виробничий журнал виходить щоквартально

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

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

Редакційна колегія:
В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор
В. Г. Бодров, доктор економічних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдусь, доктор наук з державного управління, доцент
С. О. Біла, доктор наук з державного управління, професор
В. Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор
А. О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор
В. В. Дорофійко, доктор економічних наук, професор
О. В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор
О. В. Кіктенко, доктор наук з державного управління, доцент
М. А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент
В. М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор
О. Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор
П. І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор
З. О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент
В. М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор
В. М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор
П. С. Покатаєв, доктор наук з державного управління, доцент
І. В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент
І. В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор
С. М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор
О. І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор
В. О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор
О. С. Шапгала, 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
31.10.2018 р., протокол № 2

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 19.10.2018.
Підписано до друку 02.11.2018.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 34-17Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2018

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>М. А. Ажажа</i> УПРАВЛІНСЬКИЙ ВПЛИВ НА МОДЕРНІЗАЦІЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК СТРАТЕГІЧНЕ ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ.....	5
<i>Л. В. Литвинова</i> УПРАВЛІНСЬКА КОМПЕТЕНТНІСТЬ КЕРІВНИКА В ПАРАДИГМІ СОЦІАЛЬНО-ОРІЄНТОВАНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	10
<i>С. А. Мороз</i> ЕЛЕМЕНТИ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК ОБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЇЇ ЯКІСТЮ (ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АНАЛІЗУ ПОГЛЯДІВ ВІТЧИЗНЯНИХ УЧЕНИХ).....	16
<i>В. Г. Пугач</i> «НЕВДАЛА ДЕРЖАВА» ТА ВДАЛИЙ ТРАНСФЕР ПОЛІТИКИ: ДО ПРОБЛЕМИ УСПІШНОГО ІМПОРТУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ УСТАНОВ.....	22

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Т. Г. Арушанян</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ.....	27
<i>А. С. Близнюк</i> СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	32
<i>Т. М. Брус, А. В. Аршиннікова</i> КОРУПЦІЯ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА ДОСВІД БОРОТЬБИ.....	36
<i>А. В. Гаврилов</i> РИЗИКИ У ДОГОВІРНИХ ВІДНОСИНАХ У БУДІВНИЦТВІ.....	42
<i>Л. П. Горбата</i> ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ У КОНТЕКСТІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	48
<i>Р. Ю. Грицко</i> РОЛЬ ФАХІВЦІВ СІМЕЙНОЇ МЕДИЦИНИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ВИКОНАННІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗДОРОВ'ЯМ ГРОМАДЯН ЗАСТОСУВАННЯМ ТРАНСПЛАНТАЦІЇ АНАТОМІЧНИХ МАТЕРІАЛІВ ЛЮДИНІ.....	52
<i>С. А. Дяченко</i> ПУБЛІЧНІ, ДЕРЖАВНІ ТА МІСЦЕВІ ФІНАНСИ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ.....	59
<i>В. П. Залізнюк</i> ЕКСПОРТНА СТРАТЕГІЯ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	64
<i>Т. В. Запорожець</i> ТЕРМІНИ ТА ПОНЯТТЯ «ІНТЕЛЕКТ, ІНФОРМАЦІЙНІ, ЦИФРОВІ, ІНТЕЛЕКТУАЛЬНІ, СМАРТ-ТЕХНОЛОГІЇ, БЛОКЧЕЙН, КРАУДСОРСИНГ»: ЕТИМОЛОГІЧНІ ТА ЛОГІКО-СЕМАНТИЧНІ АСПЕКТИ.....	70
<i>Г. К. Зінченко</i> ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	77
<i>Т. О. Костюк</i> ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ФЕНОМЕНА СТУДЕНТСЬКОЇ МОБІЛЬНОСТІ/МІГРАЦІЇ В ОСВІТНЬО-НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ.....	82

<i>С. І. Крук</i> ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ	87
<i>Н. А. Леоненко</i> ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ.....	91
<i>С. Ф. Марова, О. В. Голтвенко</i> ШЛЯХИ УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ ПРИМОРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ЯК СОЦІО-ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ.....	96
<i>Л. М. Марусіна</i> ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ СТАН ЗАКЛАДІВ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	102
<i>А. П. Миколаєць</i> ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ МІЖСЕКТОРНОГО СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	107
<i>Ю. Л. Мохова, Т. М. Шапошник</i> ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	111
<i>Муц Луай Файсал</i> СИСТЕМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ.....	116
<i>З. О. Надюк</i> УЗГОДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ ВІДКРИТОСТІ І ПРОЗОРОСТІ З БАЗОВИМИ ВИМОГАМИ КІБЕРБЕЗПЕКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	123
<i>З. О. Надюк, А. В. Король</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗАСТОСУВАННЯ ТРАНСПЛАНТАЦІЇ АНАТОМІЧНИХ МАТЕРІАЛІВ ЛЮДИНИ У ПРОЦЕСІ НАДАННЯ ЕКСТРЕНОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ.....	128
<i>О. М. Непомнящий, О. А. Дегтяр</i> АДАПТАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО КРАЩИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАКТИК РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВНИЦТВА.....	133
<i>О. О. Підкуйко</i> СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ ПІДТРИМКИ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ.....	138
<i>О. І. Платонов</i> СЕРЕДОВИЩЕ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МУЛЬТИМОДАЛЬНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ.....	145
<i>Ю. Г. Прав</i> СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В БУДІВНИЦТВІ.....	151
<i>Ю. Ю. Ряховська</i> МЕТОДИКА ОЦІНКИ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В РЕГІОНАХ.....	156
<i>Р. Р. Сіренко</i> УНІФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МАСОВОГО СПОРТУ В УКРАЇНІ.....	161
<i>В. С. Толуб'як, Л. С. Мосора</i> РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ФОРМУВАННІ МІГРАЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ.....	167
<i>І. В. Хараїм</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКІСНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЕКТАМИ.....	175
<i>В. В. Циган</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ НОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА З УРАХУВАННЯМ РЕАЛЬНИХ ПОТРЕБ РИНКУ ПРАЦІ, ДЕРЖАВНИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ ЗАЙНЯТОСТІ.....	180

<i>В. Г. Шевцов</i> РОЗВИТОК КОМУНАЛЬНОГО СЕКТОРУ СТОМАТОЛОГІЧНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ ЯК ПРЕДМЕТ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У ГАЛУЗІ НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ».....	186
<i>І. О. Шлапак</i> СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	191
<i>С. М. Шостак</i> СТРАТЕГІЯ СПІВПРАЦІ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В КОНТЕКСТІ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПАРТНЕРСТВА.....	196
<i>Є. Ю. Ярусевич</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ЕКСПОРТНОГО КОНТРОЛЮ.....	202

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Г. В. Коваль</i> СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ОТГ НА МИКОЛАЇВЩИНІ.....	206
<i>Ю. П. Козаченко</i> ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ МАЛОЧИСЕЛЬНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	211
<i>Т. А. Мурзіна</i> МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ ЯК ІНСТРУМЕНТ СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН.....	218
<i>Я. В. Пилипенко</i> ПОДАТОК НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ЯК ДЖЕРЕЛО ЗМІЦНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	225

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

<i>Є. О. Архипова, А. В. Черниченко</i> ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК НАГАЛЬНА ПОТРЕБА СЬОГОДЕННЯ.....	231
<i>О. Г. Бондаренко, О. В. Білецький</i> ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ВИДАМИ ЛОГІСТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПІЛЬНИХ ДІЙ СИЛ БЕЗПЕКИ У РЕАГУВАННІ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ.....	235
<i>Р. В. Кізян, С. В. Бєлай</i> ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОБҐРУНТУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	243
<i>А. В. Петік</i> РАНЖИРУВАННЯ ФАКТОРІВ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА РЕЗУЛЬТАТИ ВИКОНАННЯ ЗАВДАННЯ З ПРИПИНЕННЯ ГРУПОВИХ ПРОТИПРАВНИХ ДІЙ ЗАСУДЖЕНИХ В УСТАНОВАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ.....	249
<i>С. О. Шарап</i> ІСТОРІЯ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ.....	255
<i>О. В. Шаповал</i> ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ГАЛУЗІ ОСВІТИ.....	262

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>П. В. Лілікович</i> СУЧАСНІ ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....	267
<i>Я. М. Радченко</i> СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЩОДО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЗА ВИСЛУГУ РОКІВ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ.....	274

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.851

М. А. Ажажа

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

УПРАВЛІНСЬКИЙ ВПЛИВ НА МОДЕРНІЗАЦІЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК СТРАТЕГІЧНЕ ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті висвітлено особливості управлінського впливу на процес реформування вищої освіти; розкрито сутність поняття «модернізація освіти» як складного багатовимірного процесу перетворення освітньої системи. Підкреслюється, що в умовах євроінтеграції України актуалізується проблема модернізації вищої освіти. Зазначено, що нині освіта є одним із найважливіших чинників державної політики. Охарактеризовано напрями управлінського впливу на модернізацію вищої освіти України.

Ключові слова: вища освіта, державна політика, державне управління, стратегічне завдання, модернізація освітньої галузі, реформування, управлінський вплив.

Постановка проблеми. Головним інструментом політичної системи суспільства є держава, яка в тому числі через управлінські механізми впливає на процеси, що відбуваються в галузі освіти.

Державне управління процесом модернізації вищої освіти полягає в досягненні керованої позитивної якісної зміни в освітній системі України, що включає низку суттєвих складників: керівництво інноваційними процесами у сфері вищої освіти, їх фінансове й матеріально-технічне забезпечення; регулювання процесів упровадження передових освітніх технологій; чітко спланований і злагоджений менеджмент розвитку сучасного перспективного кадрового потенціалу освітньої галузі.

Актуальність теми підкреслюється тим фактом, що на сучасному етапі в закладах вищої освіти є низка проблем, які потребують нагального вирішення, зокрема неефективність управлінських процесів, недостатнє матеріально-технічне забезпечення, низький рівень науково-технічного потенціалу тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему державного управління системою освіти досліджували зарубіжні (Г. Беккер, Дж. Гелбрейт, Е. Денісон та ін.) та українські

(В. Андрущенко, Л. Антошкіна, Н. Борецька, О. Грішнова, С. Домбровська, А. Кобець, В. Філіпова, Т. Фінікова та ін.) вчені.

Модернізаційним процесам в освіті приділено увагу в роботах таких учених, як: А. Василюк, Ю. Коваль, В. Кравченко, Л. Ляшенко, С. Михальченко, Е. Огородська-Мазур, С. Сисова та ін.

Попри значну кількість суттєво важливих наукових розвідок, що стосуються теми модернізаційних процесів в освітній сфері, наразі залишається не досить дослідженою проблема державного впливу на модернізацію вищої освіти та розробки відповідних механізмів управлінського впливу на цей процес.

Мета статті – висвітлити особливості управлінського впливу на процес реформування вищої освіти; розкрити сутність поняття «модернізація освіти» як складного багатовимірного процесу перетворення освітньої системи; охарактеризувати напрями управлінського впливу на модернізацію вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу. Вектор сучасної політики і стратегії держави, на думку С. Ніколаєнка, спрямований на подальший розвиток національної системи освіти, адаптацію її до умов соціально орієнтованої економіки, тран-

сформацію та інтеграцію в європейське і світове співтовариства. Суспільство почало усвідомлювати принципово нову роль освіти у сучасному інформаційному світі, тому вона вже стала одним з найважливіших чинників політики [6].

Як зазначають Н. Алюшина й Т. Новаченко, будь-яке суспільство з моменту його зародження має потребу у владному управлінні, а ефективний менеджмент – це основа успіху. Це, безперечно, стосується і суспільного життя. Від того, наскільки управлінські рішення будуть ефективними, оперативними, обґрунтованими, цілеспрямованими, а узагальнюючі – інноваційними, залежатиме динаміка та перспективи розвитку нації [1, с. 20].

Інструментом забезпечення прав громадян, підвищення темпів соціально-економічного та науково-технічного розвитку, гуманізації суспільства, рівня культури народу є державна внутрішня політика, складником якої виступає управління освітньою галуззю.

Державне управління сферою вищої освіти є системою державно-управлінської діяльності, яка акумулює в собі адміністративне та стратегічне управління й державне регулювання, що здійснюється за допомогою механізмів державного управління освітою.

Державне управління освітою є специфічним видом діяльності органів держави, який має виконавчий та розпорядчий характер. Управлінський вплив держави на процеси в освітній галузі здійснюється засобами повноважень, покладених на компетентні державні органи та відбувається через вироблення, прийняття та реалізацію організаційних, регуляторних і координаційних дій щодо освітньої політики.

На думку вчених Н. Протасової, В. Лугового, Ю. Молчанової, державне управління освітою – це окрема галузь державного управління, яка справляє планомірний вплив на освітню сферу, що ґрунтується на законах та інших нормативних актах, і спрямована на розвиток цієї цілісної системи [8, с. 10]. Як зазначають дослідники, система освіти може впорядковуватися через управління (регулювання ззовні) та самоуправління (регулювання зсередини).

Взаємозв'язок системи освіти і управління нею можна пояснити на прикладі системи освіти як «поля битви управління з впливами», які порушують нормальне життя цієї системи. Система освіти, будучи органічно пов'язаною з управлінням, змінюється зі зміною останнього, вона будує сама себе лише через управління.

Поняття «освіти» має складний, міждисциплінарний, багатоаспектний характер, що одержує в різних галузях науки свій специфічний зміст як соціальної системи, однієї з підсистем суспільства, як соціального явища, соціального інституту, системи соціальних зв'язків, психолого-педагогічного феномена, освітньої послуги як економічної категорії тощо. Тобто саме поняття «освіта» розглядається в науці та практичній діяльності одночасно як соціальна цінність, як система, як процес і як результат, що ускладнює формалізацію його як об'єкта управління [2].

В умовах євроінтеграції України актуалізується проблема модернізації вищої освіти як складний цілісний багатовимірний процес перетворення всієї системи, зумовлений сукупністю чинників, і перш за все новими потребами на сучасному етапі розвитку суспільства, характерними особливостями якого є посилення функціональної диференціації змісту підготовки, полісуб'єктність, а також перехід від вертикальних до горизонтальних зв'язків між компонентами системи [9].

На думку П. Андруса та Б. Чарлтона, модернізацію слід визначати як тенденцію до збільшення адаптивних можливостей та ефективності соціальної системи, що є неминучою і в цілому бажаною, що є основним імперативом цього процесу [13, с. 5].

Модернізацію в широкому сенсі розглядають як будь-яке динамічне, свідомо регульоване та якісне покращення в різних сферах суспільного життя, яке запроваджується у тих чи інших країнах для скорочення відставання від держав конкурентів. Якісна модернізація – це завжди незавершений процес, адже суспільство, яке завершило модернізаційний проект, може вирушати на історичний смітник [5, с. 39].

Як стверджують учені, стратегія модернізації вищої освіти стосується: періодів часу (розрахована на досить тривалий або короткий термін); реалізується як «сувора стратегія», заснована на точних параметрах організаційної структури та фінансів, або як «несувора стратегія», що об'єднує аспекти культури і враховує погляди учасників процесу модернізації вищої освіти; стосується політичного, економічного, соціального та інших складників; втілюється в кількісних і якісних характеристиках [11].

Загальновідомо, що управління є діяльністю, що забезпечує планомірний і цілеспрямований вплив на управлінську систему з метою її максимального функціонування.

Система управління освітою в Україні має чітко визначену структуру, яка зумовлена адміністративно-територіальним устроєм, поділом влади між державою і місцевим самоврядуванням та специфікою функціонування освітніх закладів. Така система передбачає встановлення взаємозв'язків між окремими органами управління, окреслення їхніх повноважень, обов'язків та відповідальності в межах, визначених законодавством. Державне управління освітою являє собою систему органів державної влади, державних установ, організацій, посадових осіб, які взаємодіють між собою в процесі виконання покладених на них функцій з метою забезпечення діяльності та розвитку освітньої галузі [8, с. 13].

Як зазначає Т. Фініков, метою державного регулювання є стандартизація рівня знань і вмінь випускників, що фіксується відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем. Стратегія саморегулювання ґрунтується на двох основних принципах [10]: 1) інформація про об'єкт регулювання є невизначеною і мінливою; 2) фрагментація складних процесів прийняття рішень – благо для досягнення більшої гнучкості та інноваційності.

Ця стратегія надає перевагу саморегуляційним можливостям і складним взаєминам між децентралізованими суб'єктами й відповідає моделі державного нагляду за вищою освітою.

Вона походить із традиційної британської та американської систем вищої освіти (традиційні британські університети є привілейованими корпораціями, які поєднують вплив викладацьких гільдій із впливом піклувальників та адміністрації). Університети відповідають за власний менеджмент і вирішують питання допуску і прийому студентів, навчальних програм, найму персоналу вищих навчальних закладів, заробітної плати тощо. Стратегія саморегулювання передбачає державне фінансування закладів вищої освіти [там само].

Державне регулювання освіти – це цілеспрямований вплив на систему освіти, що здійснюється переважно шляхом ухвалення законодавчих актів, норм, шляхом установа у порядку, вдосконалення загальних правил і норм поведінки, що запобігають негативним явищам в освітньому середовищі. Механізмами державного регулювання освіти є система засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює функціонування [8, с. 11].

Доводиться констатувати, що наразі спостерігаються певні суперечності в державному управлінні модернізацією системи вищої освіти, зокрема, між: попитом і пропозиціями на ринку освітніх послуг; між нагальною потребою в модернізації вищої освіти та недостатньою розробленістю механізмів державного управління цим процесом; невідповідністю змісту і форм державного управління інноваційним розвитком освітньої галузі тощо.

Процес державного управління спрямований на проведення в життя державної стратегії та політики і є основним способом реалізації суб'єктно-об'єктних відносин на державному рівні, де суб'єктом державного управління є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів, між якими розподілені певні функції державного управління, а об'єктом державного управління є все суспільство [3, с. 166–167].

Однією з ідей концепції вищої освіти України є навчання впродовж усього життя. Як зазначає С. Ніколаєнко, структура освіти України за своєю ідеологією та цілями узгоджена зі структурою освіти більшості розвинених країн світу. Україна досягла високого рівня реалізації двох стратегічних завдань: розширення доступу до отримання вищої освіти і досягнення рівня, відповідного світовим стандартам, що сприятиме найбільш повному задоволенню освітніх потреб громадян [6].

Незважаючи на аналіз проблем державного управління освітою та діючого законодавства в галузі освіти в контексті світового досвіду, регулювання правовідносин у цій сфері свідчить, що сьогодні в нас є міцна законодавча основа для формування сучасної нормативно-правової бази, що забезпечує еволюційний розвиток української системи освіти.

Багато хто з фахівців як сфери освіти, так і сфери управління, теоретики і практики констатують, що концептуальні підходи до управління освітою на тепер не відповідають вимогам часу [7].

Варто зауважити, що діяльність установ вищої освіти зорієнтована на забезпечення потреб економіки. Структура підготовки фахівців за галузями знань у цих країнах відповідає структурі зайнятості, тобто ринок освітніх послуг та ринок праці збалансовані, а зміни у структурі підготовки кадрів проходять відповідно до структурних зрушень економіки, зміни темпів і пропорцій ВВП, модернізації виробництва [10, с. 52].

Як зауважив дослідник Ц. Бірзеа, освітні реформи можна розподілити на такі типи: 1) корекційні, покликані ліквідувати недоліки, характерні для командно-адміністративної системи; 2) модернізаційні, що полягають в оновленні змісту підготовки та методів викладання і не передбачають змін в інституційній структурі системи освіти; 3) структурні, що включають оновлення законодавства, реорганізацію органів управління освітою, забезпечення контролю якості освіти, особливо педагогічної; 4) системні, що охоплюють усі аспекти функціонування системи освіти, в тому числі її взаємини з суспільством [12, с. 8–9].

Серед чинників, які певним чином гальмують модернізаційні процеси в освіті, можна назвати такі як наявність певних протиріч між положеннями окремих нормативно-правових актів.

Важливість розробки спеціальних механізмів управлінського впливу на модернізацію вищої освіти пояснюється особливостями державного регулювання освітньої галузі (суспільно-державний характер освіти; автономія навчальних закладів; особливий метод правового регулювання; численні експерименти в освітній сфері тощо).

З метою забезпечення ефективності державного управління модернізацією вищої освіти необхідно вдосконалити правове підґрунтя цього процесу та механізми державного регулювання в контексті реформування галузі освіти (зробити необхідні поправки до чинних законів, прийняти нові законодавчі акти, нормативно-правові документи); осучаснити концептуальні, організаційні та структурні засади вищої освіти; забезпечити автономію закладів вищої освіти; виробити стратегії розвитку закладів вищої освіти; застосувати міжнародні стандарти до оцінки якості вищої освіти); заохочувати впровадження інноваційних освітніх технологій на основі інформатизації освіти; вдосконалити основні елементи державної освітньої стратегії; розробити чіткий механізм реалізації державної стратегії управлінського впливу на модернізацію вищої освіти тощо.

Для успішного управлінського впливу на модернізацію вищої освіти України необхідно змінити її фінансове забезпечення (диверсифікація джерел фінансових ресурсів вищої професійної освіти залежно від стратегічної мети соціально-економічного розвитку та пріоритетів держави; перехід на нормативний метод фінансування (нормативи бюджетного фінансування в розрахунку на одного студента) на основі ре-

лізації підходу «гроші прямують за студентом»; виділення бюджетних коштів та їх розподіл між навчальними закладами різних форм власності залежно від результатів їхньої діяльності [4, с. 4].

Слід зауважити, що державний вплив має виражатися не лише пропозицією освітніх послуг з боку держави, але у вигляді державного замовлення на професійну підготовку фахівців, яка забезпечує високий рівень розвитку людського потенціалу.

Форми та методи управлінського впливу на модернізацію вищої освіти розподіляються на адміністративні (державний сектор і державна власність в освіті; нормативно-правове регулювання освіти; державні інвестиції у розвиток освіти; акредитація, ліцензування, атестація, контроль якості освіти) та фінансово-економічні (бюджетне фінансування освіти; альтернативні форми фінансування освіти; регулювання ціноутворення на ринку товарів і послуг освітніх установ; податкове регулювання освіти).

Висновки. Отже, з метою підвищення ефективності управлінського впливу держави на модернізаційні процеси у вищій освіті необхідно: по-перше, вдосконалити правове підґрунтя цього процесу та механізми державного регулювання в контексті реформування галузі освіти (зробити необхідні поправки до чинних законів, прийняти нові законодавчі акти, нормативно-правові документи); по-друге, осучаснити концептуальні, організаційні та структурні засади вищої освіти; забезпечити автономію закладів вищої освіти; виробити стратегії розвитку закладів вищої освіти; по-третє, застосувати міжнародні стандарти до оцінки якості вищої освіти) та заохочувати впровадження інноваційних освітніх технологій на основі інформатизації освіти; по-четверте, розробити чіткий механізм реалізації державної стратегії управлінського впливу на модернізацію вищої освіти.

Список використаної літератури:

1. Алюшина Н.О. Психологічні механізми ефективного управлінського впливу: навч.-метод. матеріали / Н.О. Алюшина, Т.В. Новаченко. К.: НАДУ, 2013. 48 с.
2. Вельчева Н.І. Науково-теоретичні основи державного регулювання вищої освіти. Державне будівництво. № 2. 2009. URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/1/11.pdf>
3. Державне управління: Словн.-довід. / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князев, С.О. Крав-

- ченко, Л.Г. Штика; Заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. К.: Вид-во УАДУ. 2002. 228 с.
4. Домбровська С.М. Механізм реалізації державної політики в галузі вищої освіти. Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 2 (40). С. 1–6.
 5. Михальченко М.І. Політична реальність в Україні: трансформація, модернізація, революція? Сучасна українська політика: політики і політологи про неї. К., 2000. Вип. 2. С. 5–45.
 6. Ніколаєнко С. Про законодавче забезпечення діяльності вищих навчальних закладів I та II рівнів акредитації. Вища школа. 2004. № 1. С. 17–21.
 7. Огаренко В.М. Державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг: монографія. К.: Видавництво НАДУ, 2005. 328 с.
 8. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект: навч.-наук. вид. / Н.Г. Протасова, В.І. Луговий, Ю.О. Молчанова та ін.; за заг. ред. Н.Г. Протасової. К.; Львів: НАДУ, 2012. 456 с.
 9. Улановська А.С. Модернізація вищої освіти: характеристика понятійного апарату дослідження. Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології / голов. ред. А.А. Сбруєва. Суми: Вид-во СумДПУ імені А.С. Макаренка, 2014. № 1 (35). С. 260–270.
 10. Фініков Т. Сучасна вища освіта: світові тенденції та Україна. К.: Таксон, 2002. 176 с.
 11. Яковенко Л.І. Економічні основи модернізації вищої освіти в умовах становлення економіки знань / Л.І. Яковенко, О.В. Пащенко. Полтава: Скайтек, 2011. 216 с.
 12. Birzea C. Reformni proces ve skolstvi transformujicich se zemi sredni a vychodni Evropy. Reformyskolstvi ve sredni a vy-chodni Evrope. Prubehy a vysledky. Praha, 1996. S. 6–19.
 13. Charlton B. The Modernisation Imperative / B. Charlton, P. Andras. Exeter, UK : Imprint Academic, 2003. 85 p.

Ажажа М. А. Управленческое воздействие на модернизацию высшего образования как стратегическая задача государственной политики Украины: теоретический аспект

В статье освещены особенности управленческого воздействия на процесс реформирования высшего образования; раскрыта сущность понятия «модернизация образования» как сложного многомерного процесса преобразования образовательной системы. Подчеркивается, что в условиях евроинтеграции Украины актуализируется проблема модернизации образования. Отмечено, что сегодня образование является одним из важнейших факторов государственной политики. Охарактеризованы направления управленческого воздействия на модернизацию высшего образования Украины.

Ключевые слова: *высшее образование, государственная политика, государственное управление, стратегическая задача, модернизация образования, реформирование, управленческое воздействие.*

Azhazha M. A. The administrative influence on the modernization of higher education as a strategic objective of Ukraine's state politics: theoretical aspect

The article highlights the peculiarities of managerial influence on the process of reforming higher education; the essence of the concept of "modernization of education" as a complex multidimensional process of transformation of the educational system revealed. It emphasized that in the conditions of European integration of Ukraine the problem of modernization of higher education actualized. It noted that at this time education is one of the most important factors of state policy. The directions of administrative influence on modernization of higher education of Ukraine are described.

In order to increase the effectiveness of the government's influence on modernization processes in higher education, it is necessary to improve the legal basis of this process and the mechanisms of state regulation in the context of reforming the education sector (to make necessary amendments to existing laws, to adopt new legislative acts, normative-legal documents). It is also necessary to develop a clear mechanism for implementing a state strategy for managing influence on the modernization of higher education.

Key words: *higher education, state policy, state administration, strategic task, modernization of the educational branch, reform, management influence.*

Л. В. Литвинова

кандидат психологічних наук, доцент,
докторант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління при Президентові України

УПРАВЛІНСЬКА КОМПЕТЕНТНІСТЬ КЕРІВНИКА В ПАРАДИГМІ СОЦІАЛЬНО-ОРІЄНТОВАНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена аналізу соціальної складової частини управлінської компетентності сучасного публічного управління. У дослідженні застосовано методики діагностики «Методика діагностики направленості особистості» Б. Басса та «Методика визначення стилю керівництва колективом» В.П. Захарова, О.Л. Журавльова. Подано результати дослідження управлінської компетентності сучасних публічних управлінців. Проаналізовано вплив направленості особистості керівника на формування стилю управління в контексті формування соціально-орієнтованої культури публічного управління. Дослідження виявило необхідність цілеспрямованого формування соціально-орієнтованої складової частини управлінської компетентності з метою підвищення ефективності діяльності органів публічного управління.

Ключові слова: соціально-орієнтована парадигма публічного управління, комунікативна діяльність, спрямованість особистості, управлінський стиль, соціально-орієнтовані компетентності сучасних публічних службовців.

Постановка проблеми. Сучасна парадигма соціально-орієнтованого публічного управління, витоки якої ми знаходимо у класичних теоріях демократії, актуалізує принципово нові цінності та вимоги до публічних службовців [13]. За цим підходом передбачається, що основою діяльності державних службовців є прихильність до суспільних інтересів та реалізація очікувань громадян про ефективну і відповідальну державну службу, відповідальність посадових осіб за прийняття рішень, особистісний та професійний розвиток, виховання почуття приналежності до спільноти. У цьому контексті сучасний період формування публічно-управлінської моделі в Україні характеризується становленням соціально-орієнтованої культури управління. Підґрунтям такого управління є не прагматичний підхід до вирішення соціальних проблем, за О.Г. Асмоловим – «культура корисності» (для такої культури характерно ставлення до людини з точки зору корисності для організації та суспільства), а гуманістичний, із позиції «культури гідності», самоцінності людини для суспільства [2].

На сьогодні запит на високий рівень управлінської компетентності публічних службовців відображено у вимогах, що висувуються до особистості керівника: вимога здатності до забезпечення оптимальних моделей організації життя колективу і професійної діяльності, ефек-

тивного використання та розвитку внутрішнього потенціалу, гнучкості, адаптованості до умов, що змінюються, вміння знаходити нестандартні рішення управлінських завдань тощо [6; 11]. Попри увагу науковців до вищезазначеної проблематики, розвиток компетентностей сучасних управлінців потребує поглибленого аналізу та досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Компетентнісний підхід до діяльності публічних службовців дає змогу виокремити професійну, соціальну, комунікативну, особистісну, емоційну та інші види компетентностей. Окрему увагу сучасні українські дослідники приділяють комунікативній компетентності (Н. Демедишина, Н. Драгомирецька, С. Хаджирадєва та ін.) [3; 4; 11]. На окрему увагу заслуговує дослідження управлінської компетентності, оскільки компетентність є не тільки засобом вирішення професійних завдань, але й інструментом оптимізації взаємодії суб'єктів управління і необхідною умовою розвитку колективу і працівників. Дослідники розглядають соціально-орієнтовану компетентність керівника як важливу частину управлінської компетентності, як особистісну, але при цьому соціально детерміновану характеристику керівника [5; 6; 7; 8].

Мета статті – дослідити соціальну складову частину управлінської компетентності сучасного публічного управлінця та проаналізува-

ти вплив направленості особистості керівника на формування стилю управління в контексті формування соціально-орієнтованої культури публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Соціальними завданнями керівника в сучасних умовах є забезпечення необхідного рівня стабільності колективу, адаптації працівників, управління психологічною стійкістю персоналу, профілактика і зняття соціальної напруги та конфліктів у колективі, створення умов для зміцнення здоров'я і підвищення працездатності, виявлення та сприяння у вирішенні соціальних проблем персоналу. Вищезазначені вимоги мають знайти своє відображення у кваліфікаційних вимогах до керівників, в які, поряд із професійними, необхідно включити й соціальні складові частини. Так, керівник повинен знати соціальні вимоги і нормативи, організацію управління соціальним розвитком підприємства, основи соціального планування; психологію праці та соціальну психологію; методи проведення соціологічних досліджень та психологічного тестування, вивчення громадської думки; методи аналізу соціальних програм і визначення їх ефективності; передовий вітчизняний і зарубіжний досвід управління соціальними процесами тощо. Соціально-орієнтоване управління виступає як управління людьми, що мають різноманітні особисті інтереси, представляють різні соціальні групи, виконують різноманітні соціальні ролі. У межах наукового розгляду проблеми важливо зрозуміти, що являє собою особистість управлінця; які якості необхідні для ефективного виконання функції соціального управління; які характерні риси особистості дозволяють стати успішним управлінцем у сучасних умовах. Слід зауважити, що при всій важливості природно-біологічних, психофізіологічних, інтелектуальних якостей особистості в управлінні вирішальне значення має здатність людини адекватно сприймати дійсність, бачити реальні проблеми, формулювати цілі, ставити завдання і організувати людей на їх рішення.

За своєю сутністю проблема соціально-орієнтованого управління виступає як проблема узгодження індивідуального і соціального [1]. Управління будь-якими соціальними інститутами, організаціями, трудовими колективами являє собою управління діяльністю, поведінкою конкретних індивідів. Тому завдання соціально-орієнтованого управління полягає у спрямуванні діяльності спільноти людей у бік

реалізації суспільних цілей та інтересів. Управління людьми означає включати їх індивідуальні зусилля в загальну діяльність, поєднувати індивідуальні інтереси з інтересами суспільства, спільноти, організації, колективу тощо. Водночас управління людьми не можна розуміти як маніпулювання, нав'язування їм ідеалів і орієнтирів, що перетворюють людей на пасивний об'єкт зовнішнього впливу. Ефективність управління також залежить від соціальної активності управлінців. Найбільш продуктивне включення особистості в суспільну систему стає можливим у тому випадку, коли враховуються не тільки громадські, але й індивідуальні інтереси конкретної людини, беруться до уваги особливості її індивідуального буття, враховуються потреби самореалізації. У такому контексті феномен індивідуалізації – один із важливих принципів соціально-орієнтованого управління. Він дозволяє визначити місце і роль окремої людини в соціальній системі (соціальній групі, колективі, суспільстві) відповідно до індивідуальних якостей і особливостей. Сутність управлінських дій, що керуються принципом індивідуалізації, дозволяє найбільш продуктивно використовувати внутрішні резерви колективу людей у вирішенні загальних завдань. Отже, керувати діяльністю людей – це бачити в них не пасивний об'єкт впливу, простих виконавців вказівок вищих організацій, а самостійних суб'єктів, здатних робити індивідуальний вибір, приймати рішення. Соціально-орієнтоване управління передбачає, з одного боку, централізацію і координацію дій окремих виконавців, підпорядкування їх зусиль загальної волі, з іншого – їх індивідуальну ініціативу у виборі шляхів та засобів вирішення спільних завдань, що забезпечує ефективність соціального регулювання, його гнучкість і оперативність.

Розгляд проблем розвитку соціально-орієнтованого публічного управління без аналізу впливу людського фактору на процес управління вбачається недосконалим та спрощеним. Сьогодні на перше місце ставляться проблеми управління людьми як особистостями, організаційна сторона виступає необхідним тлом функціонування управління. Під «особистістю» найчастіше мають на увазі людину як суб'єкта активної свідомої діяльності, що володіє конкретною сукупністю соціально значущих рис. Вони формуються під впливом природних властивостей людини: пам'яті, емоцій, почуттів, особливостей сприйняття – з одного боку,

та соціальних детермінант, таких як роль, статус, знання, досвід, звички – з іншого.

Однією з найважливіших властивостей особистості виступає її спрямованість. Виділяють три типи спрямованості особистості: на взаємодію, на завдання і на себе, що створює стійку орієнтацію поведінки людини незалежно від конкретної ситуації, зумовлює її цілі та мотиви. Спрямованість на взаємодію, на спілкування притаманна людині, яка прагне співпрацювати з колегами, підтримувати колегіальні стосунки, спільно вирішувати конкретні проблеми, незалежно від мети діяльності та власної ролі в діловій ситуації. Спрямованість особистості на завдання, або ділова спрямованість, передбачає, що керівник віддає перевагу досягненню мети, наприклад, успішному виконанню доручень, отриманню реальних результатів, оволодінню новими знаннями і навичками, доведенню своєї значущості тощо. У такому випадку найважливішим виявляється те, що робить людина, а не як вона це робить. Нарешті, спрямованість на себе, або особиста спрямованість, полягає у прагненні людини, в першу чергу, вирішувати свої власні проблеми, фокус інтересу зосереджений на особистому добробуті, престижі, авторитеті тощо. Знання спрямованості особистості керівника та членів організації, яка визначається за допомогою спеціальних тестів, допомагає знайти правильний підхід до людей і значно полегшує процес управління їх діяльністю.

Однією з визначальних характеристик особистості також є її соціальна активність, яка особливо яскраво проявляється у випадках виходу соціальної поведінки за межі формальних ситуативних вимог і рольових стереотипів. Саме така активність відрізняє особистість управлінця від інших членів спільноти. Сутнісні риси, професійні якості керівника представлені в його соціальній поведінці, у професійній діяльності у вигляді сформульованих управлінських рішень і результатів їх виконання.

Таким чином, соціально-особистісні компетенції охоплюють безліч сфер особистості. Окрім соціальної компетентності керівника, ефективність діяльності організації зумовлюється і тим, якою мірою керівник орієнтований на виконання виробничого завдання і на колектив. Якщо в стилі управління гармонійно поєднуються ці напрямки, керівник адекватно оцінює свої можливості і здібності співробітників, дає їм відповідні завдання, то колектив працює ритмічно. Отже, важливою характеристикою керівника є тип

управлінської поведінки, який обирається керівником не тільки тому, що він дозволяє успішніше досягати актуальних цілей, але й тому, що відповідає більш значущій для особистості системі відносин. Стиль керівництва уособлює систематичне вираження особистих якостей керівника в його відношенні до вирішення управлінських завдань, у виборі способів досягнення цілей і у взаємодії з підлеглими. При всьому різноманітті індивідуальних якостей керівника (його культури, професійної підготовки, особистісних якостей, переконань) домінуючими стилями управлінської діяльності є авторитарний і демократичний стилі керівництва.

Авторитарному стилю притаманне одноосібне прийняття рішень, без урахування думки підлеглих (вони лише виконавці); у випадку демократичного стилю підлеглі залучаються до вироблення найбільш важливих і загальних рішень. При цьому розрізняють дві групи керівників: орієнтованих на вимоги вищих щаблів організації та орієнтованих на керовану групу підлеглих. Другий тип характеризується більшою точністю перцепції та її вирішальним впливом на ефективність діяльності. Авторитарний стиль управління має декілька різновидів: диктаторський стиль (керівник вирішує сам, підлеглі виконують рішення під загрозою санкцій); автократичний (керівник має у своєму розпорядженні великий апарат влади); бюрократичний (авторитет керівника спочиває на формальних ієрархічних положеннях системи); патріархальний (керівник має авторитет «голови сім'ї», співробітники необмежено йому довіряють).

Демократичний стиль теж має свої варіанти: комунікативний (керівник приймає одноосібно рішення та інформує співробітників, останні задають питання, висловлюють свої думки, проте слідує вказівкам керівника); консультативний (керівник висуває проблему, вказує правові, етичні та інші прийняті колективом цінності, проте співробітники самі приймають рішення, при цьому керівник зберігає право вето). Уміння застосовувати той чи інший стиль управління є важливою ознакою рівня управлінця. Поведінка керівника має відповідати ситуації, бути гнучкою.

Для демократичного стилю керівництва характерна неформальна багатоканальна система комунікації, за якої заохочуються обміни повідомленнями в усіх напрямках (вгору, вниз, горизонтально). Така система досить ефективна, забезпечує адекватність і точність інформації, а також задоволеність працівників

своєю працею. Авторитарність керівника відображено і в системі комунікацій в організації: формується чітко визначений ланцюг команд, заохочується переважно формальне спілкування. Це, у свою чергу, робить обмін інформацією обмеженим і неточним, комунікацію – тенденційною, людський чинник ігнорується, при цьому основною проблемою для керівництва виявляється недолік адекватного зворотного зв'язку [12]. Високому рівню комунікативної культури організації притаманна адекватність сприйняття самого керівника очолюваною ним групою. Стиль управління значно впливає на характеристики системи організаційного спілкування.

Зважаючи на важливість проблеми соціально-орієнтованої складової частини управління в сучасних умовах, нами за допомогою «Методики діагностики направленості особистості» Б. Басса та «Методики визначення стилю керівництва колективом» В.П. Захарова, О.Л. Журавльова було проведено дослідження направленості особистості сучасного публічного управлінця та його впливу на формування стилю управління в контексті формування соціально-орієнтованої культури публічного управління. Протягом 2017–2018 років у дослідженні брали участь державні службовці категорії Б (віком від 29 до 48 років), загальною кількістю 278 осіб, працівники центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, слухачі Національної академії державного управління при Президентіві України.

Дослідження направленості особистості за допомогою методики Б. Басса дозволяє констатувати: переважна більшість опитаних керівників (61%) орієнтовані на справу, що відображає зацікавленість, насамперед, у вирішенні виробничих завдань, виконанні роботи якнайкраще, в досягненні мети. Спрямованість на взаємодію виражена всього у 18% респондентів. Ці керівники прагнуть до взаємодії в діяльності, підтримки позитивних стосунків. Рушійною силою таких управлінців є орієнтація на соціальне схвалення, залежність від групи, потреба в прихильності й емоційних відносинах із людьми. У 21% респондентів є вираженою спрямованість на себе, орієнтація на пряму винагороду та задоволення потреб безвідносно до якості роботи і діяльності співробітників. Це проявляється в певній агресивності в досягненні статусу, схильності до суперництва, дратівливості та ін. Можна припустити, що керівники з такою особистісною орієнтованістю обиратимуть менш

ефективний у сучасних умовах стиль управління. Недостатньо висока значимість комунікативної складової частини не цілком узгоджується з результатами досліджень, за якими управлінська діяльність є комунікативною за своєю природою, переважну частину службового часу керівника займають контакти з метою взаємодії з колегами і підлеглими, створення атмосфери співпраці, причому ініціаторами комунікації виступають самі керівники [9]. Таким чином, незважаючи на переважання в діяльності сфери комунікацій, керівники переоцінюють значимість ділових і недооцінюють важливість соціально-орієнтованих компетентностей.

Аналіз вибору стилю керівництва за методикою В. Захарова – О. Журавльова констатує вибір керівниками колегіального стилю керівництва (73%), в незначній частині опитаних вибір припадає на директивний (22%) та стиль потурання (5%). Встановлений слабкий позитивний кореляційний зв'язок між вибором стилю колегіального керівництва та направленістю особистості «на діло» в межах $r = 0,086$ при $p \leq 0,05$ свідчить, що колегіальність та демократичність стосунків носить формальний, декларативний характер. Попри велику кількість нарад та консультацій, ефективність управління залишається низькою, людський фактор ігнорується. Спостерігається імітація бажання управлінців продемонструвати соціально-орієнтовану поведінку, що утворює професійні та особистісні деформації, які відображені в емоційних проявах опитаних, що аналізувались у наших наукових працях [8]. Дослідження показують, що незалежно від посади стиль управління з надмірною увагою до адміністративного компоненту діяльності позитивно корелює з високою особистісною самомотивацією, проте негативно пов'язаний із показниками емпатії, комунікативної толерантності. Водночас увага до людського чинника супроводжується розвинутими комунікативними та емоційними якостями особистості та складає основу колегіального, розвинутого демократичного стилю управління. Отримані результати дозволяють зробити висновок, що більша частина респондентів у тій чи іншій мірі виявляють у керівництві соціальну орієнтованість. Керівники «колегіального типу», на відміну від «авторитарних», частіше використовують підтримку, спрямовані на мотивування співробітників та сприяють створенню здорового психологічного клімату в колективі, уваги до персоналу.

Отже, проведене дослідження виявило недооцінку значущості і, як наслідок, недостатню сформованість соціально-особистісних компетентностей сучасних публічних управлінців. Це призводить до формалізації відносин із підлеглими і вибору недостатньо ефективного стилю управління, що може негативно відбиватися на соціальному розвитку колективів. Розвиток у керівників соціальної складової частини управлінської компетентності вимагає цілеспрямованої діяльності в декількох напрямках, а саме: напрямку організації навчання керівників основам соціально-орієнтованого менеджменту, формування особистісних та міжособистісних компетентностей із використанням психологічних знань, розвитку управлінських та комунікативних ресурсів керівника, коучингу. Окрему увагу слід приділити організації соціально-орієнтованої складової частини в адміністративних стосунках керівництва та підлеглих. Таким чином, дослідження соціальної складової частини управлінської компетентності виявляє різне ставлення до неї керівників у публічній службі та актуальність її цілеспрямованого формування з метою підвищення ефективності діяльності органів публічного управління.

Висновки.

1. Сучасна парадигма соціально-орієнтованого публічного управління передбачає, що основою діяльності державних службовців є прихильність до суспільних інтересів та реалізація очікувань громадян щодо ефективної і відповідальної державної служби, відповідальність посадових осіб за прийняття рішень, особистісний та професійний розвиток, виховання почуття приналежності до спільноти.

2. Соціальними завданнями керівника в сучасних умовах є забезпечення необхідного рівня стабільності колективу, адаптації працівників, управління психологічною стійкістю персоналу, створення умов для зміцнення здоров'я і підвищення працездатності, виявлення та сприяння у вирішенні соціальних проблем персоналу. Вищезазначені вимоги мають знайти своє відображення у кваліфікаційних вимогах до керівників, у які, поряд із професійними, необхідно включити й соціальні складові частини.

3. Проведене дослідження виявило недооцінку значущості і, як наслідок, недостатню сформованість соціально-особистісних компетентностей сучасних публічних управлінців. Розвиток у керівників соціальної складової частини управлінської компетентності вимагає

цілеспрямованої діяльності в декількох напрямках, а саме: організації навчання керівників основам соціально-орієнтованого менеджменту, формування особистісних та міжособистісних компетентностей із використанням психологічних знань, розвитку управлінських та комунікативних ресурсів керівника, коучингу.

Список використаної літератури:

1. Андреева Г.М. Психология социального познания: учеб. пособие для студентов высших учебных заведений. М.: Аспект Пресс, 2000. 288 с.
2. Асмолов А.Г. Культурно-историческая психология и конструирование миров. М.: Издательство «Институт практической психологии», Воронеж: НПО «МОДЭК», 1996. 768 с.
3. Демедишина Н.О. Роль комунікативного аспекту в професійній діяльності державних службовців // Зб. наук. пр. НАДУ; за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна. К.: Вид-во НАДУ, 2007. № 4. С. 67–79.
4. Драгомирецька Н.М. Теоретичний аналіз комунікативної діяльності державного службовця: [монографія]. Одеса: Астропринт, 2005. 279 с.
5. Зимняя И.А. Ключевые компетентности как результативно-целевая основа компетентностного подхода в образовании. Авторская версия. М.: Исследовательский центр проблем подготовки специалиста, 2004. 42 с.
6. Калмагетдинова А.Б. Управленческие компетенции руководителя как фактор создания конкурентного преимущества организации. Психологическая наука и образование. 2010. № 5. С. 199–206.
7. Литвинова Л.В. Комунікативна компетентність державних службовців: соціально-психологічний аспект // Державне управління: теорія та практика. 2014. № 1. С. 133–139. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2014_1_17.pdf.
8. Литвинова Л.В. Комунікативна толерантність публічних службовців у контексті формування комунікативної культури в публічному управлінні // Право та державне управління: збірник наукових праць / за ред. О.В. Показевої. У 2-х томах. Запоріжжя: КПУ, 2018. № 3(32). Т. 2. С. 170–175.
9. Морозова Е.Н. Тренинг развития ресурсов руководителя. СПб.: Речь, 2008. 219 с.
10. Райгородский Д.Я. (редактор-составитель). Практическая психодиагностика. Методики и тесты. Самара: Издательский дом Бахрах-М, 2001. 672 с.
11. Хаджирадева С.К. Професіоналізація державних службовців у системі координат концепту «парадигмальний зсув» Т. Куна // Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи

розвитку: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.): у 5 т. / за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петрос. Київ: НАДУ, 2018. Т. 4. С. 3–4.

12. Шарков Ф.И. Коммуникология: основы теории коммуникации. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2010. С. 385–415.
13. Habermas J. Theory of Communicative Action. Cambridge: Polity Press, 1995. Vol. 1. 465 p.

Литвинова Л. В. Управленческая компетентность современного руководителя в парадигме социально-ориентированного публичного управления

Статья посвящена анализу социальной составляющей управленческой компетентности современного публичного управленца. В исследовании применены методики диагностики «Методика диагностики направленности личности» Б. Басса, «Методика определения стиля руководства коллективом» В.П. Захарова, А.Л. Журавлева. Представлены результаты исследования управленческой компетентности руководителей публичной сферы. Проанализировано влияние направленности личности руководителя на формирование стиля управления в контексте формирования социально-ориентированной культуры публичного управления. Исследование выявило необходимость целенаправленного формирования социально-ориентированной составляющей управленческой компетентности с целью повышения эффективности деятельности органов публичного управления.

Ключевые слова: социально-ориентированная парадигма публичного управления, коммуникативная деятельность, направленность личности, управленческий стиль, социально-ориентированные компетентности современных публичных служащих.

Lytvynova L. V. The managerial competence of the modern leader in the socially-oriented paradigm of public administration

The article is devoted to the analysis of the social component of the managerial competence of a modern public manager. The study applied the methods of diagnosis "Methods of diagnosis of the orientation of the individual" B. Bass, "Methods for determining the style of leadership team" V.P. Zakharov, A.L. Zhuravlev. The results of the study of managerial competence of public sector managers are presented. The influence of the orientation of the manager's personality on the formation of management style in the context of the formation of a socially-oriented culture of public administration is analyzed. The study revealed the need for a targeted formation of a socially-oriented component of managerial competence in order to increase the efficiency of the public administration authorities.

Key words: socially oriented paradigm of public administration, communicative activity, personality orientation, managerial style, socially-oriented competencies of modern public servants.

С. А. Мороз

кандидат наук з державного управління,
старший науковий співробітник
Навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

ЕЛЕМЕНТИ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК ОБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЇЇ ЯКІСТЮ (ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АНАЛІЗУ ПОГЛЯДІВ ВІТЧИЗНЯНИХ УЧЕНИХ)

У статті розглянуто підходи вітчизняних учених щодо тлумачення змісту категорії якості вищої освіти. За результатами аналізу змісту тлумачень якості вищої освіти визначено основні детермінанти її прояву. У статті надано характеристику феномена якості вищої освіти й обґрунтовано місце та роль держави в її забезпеченні. У статті визначено ті з об'єктів державного управління сферою вищої освіти, вплив на які з боку суб'єктів державного управління може забезпечити очікувану за змістом та передбачувану за напрямом прояву рефлексію елементів системи забезпечення якості вищої освіти.

Ключові слова: *якість вищої освіти, детермінанти впливу на якість вищої освіти, об'єкти державного управління якістю вищої освіти, механізми державного управління, заклад вищої освіти.*

Постановка проблеми. Проблематика забезпечення відповідності освітніх послуг вимогам суспільства, запитам особистості та потребам ринку праці поряд із питаннями недосконалості системи національного моніторингу та оцінювання якості освіти була визначена авторами Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки на рівні пріоритетних для вирішення [1]. У межах цього програмного документа законодавець акцентує увагу на необхідності вдосконалення механізмів управління освітою та підвищення рівня «підготовленості органів управління освітою до комплексного розв'язання нових завдань». Комплексне розв'язання завдань щодо «підвищення доступності якісної, конкурентоспроможної освіти відповідно до вимог інноваційного сталого розвитку суспільства, економіки» можливо лише за умови системного сприйняття змісту об'єкта управлінського впливу та розуміння його структури. Саме ця проблематика була обрана нами як предмет безпосередньої наукової уваги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика якості вищої освіти постійно перебуває у межах фокусу наукової уваги вітчизняних дослідників. У межах державно-управлінської науки питання якості вищої освіти набули свого розвитку у роботах таких учених, як С.К. Андрейчук, Д.В. Бондар, Л.А. Гаєвська,

Т.І. Гладка, С.М. Домбровська, О.В. Дубровка, О.В. Жабенко, Т.О. Лукіна, С.В. Майборода, В.М. Мороз, Р.А. Науменко, В.М. Огаренко, Л.І. Парашенко, О.В. Поступна, В.П. Садковий, Т.М. Тарасенко, та багатьох інших дослідників. Окремі питання порушеної вище проблематики були розглянуті авторами статті у межах попередніх напрямів наукових досліджень [2; 3], а отже, публікація є їхнім логічним продовженням.

Проблематика якості вищої освіти з огляду на свою неабияку значущість для соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку України постійно перебуває в колі наукової уваги дослідників і посадових осіб органів державної влади. Наприклад, на одному з останніх розширених засідань Колегії МОН на тему «Пріоритетні напрями змін у вищій освіті на 2018–2019 рр.» (26 січня 2018 р.) Міністр освіти і науки України Л.М. Гриневич визначила питання забезпечення якості вищої освіти на рівні пріоритетного у межах напрямів державної політики у сфері вищої освіти [4]. Серед інших пріоритетних напрямів Л.М. Гриневич визначила необхідність вирішення питань інтеграції вітчизняної системи вищої освіти до європейського простору вищої освіти та наукових досліджень і забезпечення реалізації принципу освіти впродовж життя. Безумовно, кожен із цих напрямів заслуговує на увагу науковців (фор-

мування та розвиток методологічного підґрунтя для дослідження змісту феномена якості вищої освіти та опрацювання механізмів її забезпечення як на університетському, так і на державному рівнях) і потребує вирішення у площині практичної діяльності органів державної влади (реалізація механізмів державного управління сферою вищої освіти на місцевому, регіональному та державному рівнях). Виконання цих складних за своїм змістом і багаторівневих за структурою свого позиціонування питань вимагає ідентифікації та розуміння тих з елементів системи вищої освіти, вплив на які з боку суб'єктів державного управління забезпечує відносно швидко за часом та відчутну за силою рефлексію системи якості вищої освіти. Отже, у межах публікації ми звернемо увагу на систему якості вищої освіти та визначимо її основні елементи.

У досить спрощеному вигляді система якості вищої освіти може бути подана через структуровану єдність таких елементів, як якість абітурієнтів (випускників загальноосвітніх навчальних закладів) і контингенту студентів; якість кадрового складу закладів вищої освіти (якісні характеристики трудового потенціалу університетів) [5]; внутрішня та зовнішня системи забезпечення якості освіти [6]; нові (ефективні) моделі підготовки фахівців; наукова та організаційна атестація закладів вищої освіти тощо. Наведений перелік є досить умовним, адже більшість визначених елементів потребує на уточнення як за змістом, так і за рівнем його розгляду. Як інформаційне підґрунтя для конкретизації об'єктів державного управління якістю вищої освіти нами були обрані відповідні до визначеного вище предмета наукового пошуку публікації вітчизняних учених.

Мета статті. У межах публікації ми ставимо за мету визначити ті з основних об'єктів державного управління якістю вищої освіти, вплив на які з боку суб'єктів державного управління може забезпечити очікувану за напрямом та ефективною за результатами рефлексію з боку системи вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на зосередженні нашої уваги на аналізі змісту саме наукових публікацій, вважаємо за необхідне розпочати дослідження з того тлумачення категорії якості вищої освіти, яке було наведено в Законі України «Про вищу освіту». На думку авторів Закону, якість вищої освіти віддзеркалює «відповідність результатів навчання вимогам, встановленим законодавством, відповід-

ним стандартом вищої освіти та/або договором про надання освітніх послуг» [6]. Варто звернути увагу на той факт, що законодавець відокремлює феномен якості вищої освіти від феномена якості освітньої діяльності, подаючи його зміст через «рівень організації освітнього процесу у закладі вищої освіти, що відповідає стандартам вищої освіти, забезпечує здобуття особами якісної вищої освіти та сприяє створенню нових знань» [6]. На цьому етапі дослідження ми не будемо акцентувати увагу на відмінностях змісту вищенаведених категорій, а лише візьмемо до уваги факт існування принципової відмінності між ними.

На думку О.І. Ляшенка, якість освіти є багатовимірним методологічним поняттям, «яке рівнобічно віддзеркалює суспільне життя – соціальні, економічні, політичні, педагогічні, демографічні й інші життєво значущі для розвитку людини сторони життя. Як системний об'єкт її характеризують якість мети, якість педагогічного процесу і якість результату» [7, с. 7]. Цікаве за своїм змістом визначення категорії якості освіти міститься у термінологічному словнику державних стандартів освіти. На думку укладачів словника, «якість вищої освіти – сукупність якостей особи з вищою освітою, що відображає її професійну компетентність, ціннісну орієнтацію, соціальну спрямованість і обумовлює здатність задовольняти як особисті духовні і матеріальні потреби, так і потреби суспільства» [8].

Варто зазначити, що свого часу ми також долучились до участі у науковій дискусії навколо розв'язання проблематики визначення змісту категорії якості вищої освіти та запропонували науковій громадськості розглядати відповідний феномен через призму так званого вузького та широкого підходів. На нашу думку, у вузькому розумінні під якістю вищої освіти треба розуміти збалансовану характеристику стану розвитку професійних і загальнолюдських якостей у контексті їх відповідності заздалегідь визначеним та узгодженим між основними акторами процесу здобуття вищої освіти та споживачами її результатів цілям, нормам, вимогам і стандартам. У широкому сенсі під якістю вищої освіти треба розуміти збалансовану характеристику системи вищої освіти щодо її здатності забезпечувати ефективну підготовку конкурентоспроможних фахівців, рівень реальних професійних і загальнолюдських якостей яких відповідає, з одного боку, нормативним вимогам національних і міжнародних стандартів, а з іншого –

забезпечує задоволення особистості, держави та суспільства отриманим результатом як у контексті його економічного складника, так і з огляду на соціальну значущість [3].

Беручи до уваги вищенаведене тлумачення категорії якості вищої освіти, а також результати аналізу його змісту в контексті наукових поглядів вітчизняних і зарубіжних учених, вважаємо за можливе визначити такі основні детермінанти його прояву:

1) навчально-методична робота (характеристика рівнів вищої освіти та їх відповідність запитам ринку праці; науково-методична робота щодо вдосконалення навчального процесу; видавнича діяльність тощо);

2) використання сучасних інформаційних технологій у навчальному процесі (забезпеченість навчального процесу сучасними комп'ютерами та мультимедійним обладнанням, а також його реальне використання; програмне забезпечення; покриття території закладу вищої освіти (далі – ЗВО) точками доступу до мережі Інтернет; використання можливостей інформаційних технологій у системі управління ЗВО (кадри, бухгалтерія, електронний документообіг тощо); системи електронного контролю знань студентів і доступу до приміщень ЗВО; наявність курсів дистанційної освіти та рівень їх методичного й технологічного забезпечення; електронний облік успішності здобувачів вищої освіти, а також облік відвідування ними передбачених навчальною програмою занять; сайт ЗВО та якість його наповнення й адміністрування тощо);

3) результати виконання державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою, а також результати прийому на навчання (кількість та якість абітурієнтів які подали документи, та тих, хто був зарахований до ЗВО; співвідношення між кількістю зарахованих на навчання та кількістю тих, хто успішно завершив навчання; проведення профорієнтаційної роботи серед молоді (зустрічі зі старшокласниками; проведення олімпіад і днів відкритих дверей; презентація факультетів і кафедр; участь в освітніх виставках, зокрема міжнародного рівня тощо); ефективність роботи приймальної комісії та інформаційного центру ЗВО тощо);

4) рівень матеріально-технічного забезпечення навчального процесу, побуту та дозвілля студентів (навчальні корпуси і лабораторії ЗВО з їхнім технічним обладнанням; будівлі соціальної інфраструктури ЗВО (їдальні, гуртожитки, спортивні комплекси, клуби, театри, бази відпо-

чинку тощо); будівлі та споруди інфраструктури НДДКР, а також їхнє обладнання; інженерні мережі, а також їхні елементи; споруди (елементи) благоустрою території ЗВО; майно ЗВО; інші матеріальні ресурси ЗВО, які використовуються в процесі його основної та допоміжної діяльності тощо);

5) активи ЗВО, які не мають фізичних властивостей, але беруть безпосередню участь у забезпеченні процесів функціонування та розвитку організації (людський потенціал персоналу ЗВО (співвідношення між суб'єктами та об'єктами навчальної діяльності; співвідношення між докторами та кандидатами наук тощо); стратегія розвитку ЗВО, а також його місія, цілі та корпоративна культура; адміністративний та інформаційний ресурс ЗВО; зв'язки з виробничими компаніями, органами влади тощо; система управління ЗВО, його традиції та репутація; соціально-психологічні умови для розвитку трудових можливостей; система мотивації та стимулювання трудової активності персоналу; місце розташування основних активів тощо);

6) працевлаштування випускників ЗВО (факт працевлаштування за отриманою спеціальністю та час, який було витрачено на пошук роботи; час адаптації випускника до конкретного робочого місця та рівень його самостійності у виконанні професійних обов'язків; взаємодія ЗВО з профільними (відповідно до фаху випускників ЗВО) організаціями, установами та підприємствами щодо надання бази практики та можливості працевлаштування випускників ЗВО; співпраця з організаціями щодо укладання угод на підготовку фахівців із вищою освітою; входження ЗВО у науково-виробничі кластери та (або) технопарки; задоволеність роботодавців щодо рівня підготовки фахівців конкретним ЗВО за конкретною спеціальністю (з'ясування конкурентних переваг ЗВО та визначення детермінант його подальшого розвитку); сприяння працевлаштуванню випускників ЗВО; інформування студентів про заходи, змістовна спрямованість яких пов'язана з вирішенням питань працевлаштування; взаємодія з державними центрами зайнятості, а також приватними агенціями щодо працевлаштування випускників; надання суб'єктам та об'єктам навчального процесу інформації про стан ринку праці та тенденції його розвитку тощо);

7) реалізація концепції безперервної освіти (система підготовки до вступу у ЗВО (наявність та ефективність роботи комплексу «Школа –

Університет»; додаткова підготовка абітурієнтів у межах спеціальних тематичних семінарів, занять тощо; підготовка до ЗНО; вибіркова участь старшокласників у навчальному процесі ЗВО, а також в окремих загальноосвітніх і культурно-виховних заходах ЗВО; робота з обдарованою молоддю у межах постійно діючих семінарів, майстер-класів тощо); післядипломна освіта як для колишніх випускників ЗВО, так і для наукових і науково-педагогічних працівників (мережа курсів підвищення кваліфікації та центрів післядипломної освіти; пропозиція місць стажування та його організація; імідж післядипломної освіти) тощо);

8) наукова робота (наявність наукових шкіл, зокрема за участю іноземних учених, та результативність їхньої діяльності; отримані гранти на проведення наукових досліджень та ефективність їх проведення; наявність та ефективність роботи аспірантури та докторантури, а також спеціалізованих вчених рад у ЗВО; участь наукових колективів ЗВО у розробленні НДДКР, а також у фундаментальних дослідженнях, фінансування яких здійснюється за кошти державного бюджету; результативність та ефективність діяльності вченої ради ЗВО; підтримка ЗВО наукових досліджень своїх аспірантів і докторантів; зв'язок результатів розроблення науково-дослідних тем із потребами реального сектору економіки; кількість та якість наукових публікацій наукових і науково-педагогічних працівників ЗВО; організація та проведення ЗВО науково-комунікативних заходів, зокрема за міжнародною участю; кількість та якість наукових видань ЗВО, а також їхня популярність серед вітчизняних і зарубіжних учених; участь студентів у НДДКР ЗВО; міжнародні, державні та регіональні нагороди працівників ЗВО за результати їхньої наукової діяльності тощо);

9) адміністративно-господарська діяльність ЗВО (підтримання інфраструктури ЗВО та її інженерних споруд у стані, який за своїм рівнем відповідає чинним нормам і вимогам (опалення, освітлення, санітарний стан приміщень і будівель, а також території ЗВО тощо); своєчасність проведення планових регламентних робіт, а також аварійних робіт тощо);

10) міжнародна діяльність ЗВО, інтернаціоналізація навчального процесу та забезпечення позиціонування ЗВО в системі найбільш відомих міжнародних рейтингів (кількість міжнародних угод про науково-технічне та навчальне співробітництво, зокрема угод про реалізацію програм

подвійних дипломів; участь ЗВО у програмах академічної мобільності викладачів і студентів; частка іноземних викладачів серед залучених до викладацької діяльності науково-педагогічних працівників; частка іноземних студентів у ЗВО; членство та діяльність ЗВО у міжнародних університетських і наукових асоціаціях; участь студентів ЗВО у міжнародних олімпіадах; участь науково-педагогічних працівників у міжнародних конференціях за межами України;

11) соціальна та виховна робота ЗВО (соціально-психологічний клімат у ЗВО; взаємовідносини між студентами та викладачами; рівень розвитку корпоративної культури; кількість та якість культурно-масових заходів для студентів і співробітників ЗВО; час адаптації першкурсників і студентів, які прибули за програмами обміну, до конкретного ЗВО та його освітнього середовища; наявність та обсяг у навчальних планах тих навчальних дисциплін, метою засвоєння яких є розвиток загальнокультурного та гуманістичного потенціалів особистості; проведення у ЗВО урочистих заходів і зустрічей із видатними діячами науки, культури, мистецтва; спортивно-масові заходи та виховна робота; умови для організації дозвілля студентів і викладачів тощо);

12) зміст і практика управлінської діяльності ЗВО, а також рівень адміністрування професійної діяльності ЗВО та її кадрового забезпечення (оптимальність системи та структури ЗВО умовам його функціонування; розмежування функціональних повноважень серед керівників структурних підрозділів, а також рівень взаємодії між ними; практика оголошення та проведення конкурсу на заміщення вакантних посад наукових і науково-педагогічних працівників (відкритість конкурсу для кандидатів із зовні організаційної структури ЗВО; обґрунтованість вимог до кандидатів; прозорість кадрових процедур тощо); ефективність системи мотивації та стимулювання суб'єктів та об'єктів навчального процесу до ефективної діяльності; ефективність процедур контролю на всіх ієрархічних рівнях ЗВО тощо).

Кожна з наведених вище детермінант якості вищої освіти повинна бути зарахована до системи її оцінювання. Складність відповідного процесу полягає у необхідності визначення питомої ваги кожного з елементів у межах підсумкового інтегрального показника.

Висновки і пропозиції. Беручи до уваги вищенаведене, вважаємо за можливе сформулювати такі основні висновки.

По-перше, розглянуті нами детермінанти (фактори) впливу на якість системи вищої освіти свідчать про досить складну їхню змістову та ієрархічну побудову. У цьому контексті ми повністю погоджуємося з характеристикою феномена якості освіти, яка була надана Р.А. Кубановим. На переконання вченого, об'єктивними проявами складної категорії якості освіти виступають такі: багатоаспектність якості (якість кінцевого результату вищої освіти); багаторівневість прояву кінцевих результатів здобуття вищої освіти; багатосуб'єктність (оцінка якості освіти здійснюється студентами та їхніми батьками, фахівцями та роботодавцями, незалежними та державними моніторинговими місіями, суспільством та його основними інституціями); багатокритеріальність (оцінка якості освіти здійснюється через призму порівняно великої кількості показників і за багатьма критеріями); полісинхронність, тобто діалектичне поєднання поточних, тактичних і стратегічних аспектів якості, значущість яких для певного суб'єкта не є постійною (переоцінка якості освіти людиною протягом її життя, тобто оцінка якості освіти випускником ЗВО скоріше за все буди відрізнитись від його ж оцінки, але вже після набуття професійного досвіду. Інакше кажучи, відбувається перегляд валідності якості вищої освіти з боку основних суб'єктів та об'єктів процесу її здобуття та використання); невизначеність в оцінках якості освіти (високий рівень суб'єктивності під час оцінювання (залежить як від суб'єкта оцінювання, так і від часу (періоду) його проведення) та відсутність остаточно схвалених науковим співтовариством методик оцінювання якості освіти); змінюваність і керованість якості освіти з боку суб'єктів державного управління та інституцій суспільства (динаміка та об'єктна спрямованість впливу зумовлена внутрішніми та зовнішніми чинниками); інваріантність і варіативність прояву феномена якості вищої освіти (загальні якості для всіх випускників ЗВО (не залежать від рівня та напряму підготовки спеціалістів), а також специфічні якості для окремої категорії випускників) [9, с. 27].

Крім того, вкрай важливою особливістю характеристики змісту феномена якості вищої освіти є необхідність прийняття до уваги рівня розвитку навчального середовища, тобто того середовища, у межах якого відбувається формування та реалізація навчального процесу. На нашу думку, саме це середовище є тим унікальним продуктом, який забезпечує комфортну

зустріч суб'єктів та об'єктів процесу пізнання. Освітнє середовище, формування та розвиток якого відбулось відповідно до законів архітектури, здатне не лише впливати на якість вищої освіти, але й гарантувати її.

По-друге, за результатами аналізу наукових поглядів вітчизняних учених щодо змісту категорії якості вищої освіти ми можемо визначити такі з об'єктів державного управління сферою вищої освіти, вплив на які викличе очікувану рефлексію з боку системи забезпечення якості вищої освіти. На нашу думку, до основних детермінант (факторів, об'єктів) впливу на якість вищої освіти варто зарахувати такі:

- знання, уміння, навички і систему цінностей (знання – перевірений практикою результат пізнання дійсності, який систематизовано у вигляді уявлень, понять, теорій; уміння – здатність особистості ефективно використовувати наявні знання незалежно від умов; навички – здатність до автоматичного виконання певних дій; система цінностей – уявлення особистості про значущість і цінність тих чи інших феноменів, характеристик, предметів у професійному та соціальному житті);

- рівень інтелектуального та професійного розвитку учасників освітньої комунікації (рівень підготовки абітурієнтів, науково-педагогічних працівників, адміністрації ЗВО, суб'єктів державного управління, акторів ринку праці тощо);

- характеристики соціально-психологічного та фізичного стану суб'єктів та об'єктів навчального процесу (емоційний і вольовий стан, мотивація до процесу пізнання, рівень здоров'я, здатність до самоосвіти та групової роботи тощо);

- матеріально-технічне та науково-методичне забезпечення навчального процесу, а також інфраструктури ЗВО та міста його розташування;

- статус освіти в контексті соціального та економічного сприйняття її результатів як окремою особистістю та її безпосереднім оточенням, так і суспільством (державою) загалом;

- сприятливість інституціональних умов щодо розвитку системи державного та суспільного контролю за якістю надання освітніх послуг, а також рівень суспільно-економічного розвитку країни тощо.

Безумовно, вищенаведений перелік не є остаточно сформованим, а отже, може бути уточнений і доповнений за результатами додатково проведених наукових досліджень. Серед найбільш перспективних напрямів в організації наукових пошуків варто звернути увагу, перш

за все, на ті з них, зміст яких пов'язаний з аналізом поглядів зарубіжних учених щодо змісту феномена якості вищої освіти, а також практику позиціонування його окремих складників у межах професійної діяльності міжнародних моніторингових місій. Крім того, досить цікавим напрямом в організації подальших наукових пошуків щодо порушеної вище проблематики може стати аналіз рівня позиціонування вітчизняних ЗВО в міжнародних університетських рейтингах, а також з'ясування місця та ролі органів державного управління в системі забезпечення якості вищої освіти.

Список використаної літератури:

1. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки: Указ Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» від 25 червня 2013 № 344. Офіційний вісник Президента України. 2013. № 17. С. 31.
2. Мороз В.М., Мороз С.А. Порядок та умови вступу до докторантури як елемент правового механізму державного управління якістю підготовки фахівців на науковому рівні вищої освіти. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2015. № 3. С. 127–134.
3. Мороз С.А., Мороз В.М. Зміст дефініції «якість вищої освіти» в контексті наукових поглядів представників східноєвропейських наукових шкіл. Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія. 2017. № 2. С. 58–71.
4. Гриневич Л.М. Пріоритетні напрями змін у вищій освіті на 2018–2019 рр. Міністерство освіти і науки України. URL: https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/infographik/MON_prioritety_new.pdf.
5. Moroz S.A. Public administration mechanism and labour market potentials of the higher educational establishments. Czech Journal of Social Sciences, Business and Economics. 2015. № 3. P. 19–30.
6. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. Офіційний вісник України. 2014. № 63. С. 7–14.
7. Ляшенко О.І. Якість освіти як основа функціонування й розвитку сучасних систем освіти. Педагогіка і психологія. 2005. № 1 (46). С. 5–12.
8. Лаврик Г.В. Державні стандарти освіти і національне освітнє законодавство: термінологічний словник. К.: Центр учбової літератури, 2014. 208 с.
9. Кубанов Р.А. Якість освіти: суть поняття та особливості оцінювання. Вісник ЛНУ імені Тараса Шевченка. 2013. № 13 (272). Ч. II. С. 25–31.

Мороз С. А. Элементы системы высшего образования как объекты государственного управления его качеством (по результатам анализа отечественных ученых)

В статье рассмотрены подходы отечественных ученых к толкованию содержания категории качества высшего образования. По результатам анализа содержания категории качества высшего образования определены основные детерминанты его проявления. В статье охарактеризован феномен качества высшего образования, а также обосновано место и роль государства в его обеспечении. В статье определены те из объектов государственного управления сферой высшего образования, влияние на которые со стороны субъектов государственного управления может обеспечить ожидаемую по содержанию и предсказуемую по направлению проявления рефлексивную реакцию элементов системы обеспечения качества высшего образования.

Ключевые слова: *качество высшего образования, детерминанты влияния на качество высшего образования, объекты государственного управления качеством высшего образования, механизмы государственного управления, учреждение высшего образования.*

Moroz S. A. Elements of higher education system as objects of government controlling its quality (according to the analysis of domestic scientists views)

Approaches of domestic scientists to the interpretation of the content of the category of higher education quality are considered in the article. Basing on the analysis of the content of interpretations of the higher education quality, the main determinants of its manifestation were determined. The article characterizes the phenomenon of higher education quality and substantiates the government's place and role in its provision. The article defines those objects of public administration in the sphere of higher education, on which the public administration subjects' the impact can provide the expected in content and foreseen in the way of reflection of the elements of the system of assurance of higher education quality.

Key words: *higher education quality, determination of influence on the higher education quality, objects of the public administration of the higher education quality, mechanisms of public administration, higher educational institute.*

В. Г. Пугач

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

«НЕВДАЛА ДЕРЖАВА» ТА ВДАЛИЙ ТРАНСФЕР ПОЛІТИКИ: ДО ПРОБЛЕМИ УСПІШНОГО ІМПОРТУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ УСТАНОВ

Стаття присвячена феномену «невдала держава», актуальність якого зумовлена як комплексом загроз і небезпек, що неминуче виникають у контексті існування в сучасному світі невдалих держав, так і складністю реформування їхньої владно-управлінської системи, покликаної організувати життя великих людських спільнот. Зважаючи на те, що нині існують широкі можливості для запровадження «найкращих практик», зокрема у сфері державного управління, автором здійснюється спроба визначення деяких проблемних аспектів трансферу політики, а також виокремлення факторів, які сприяють успішному імпортуванню адміністративно-управлінських структур як важливого складника загального процесу відновлення функціональної дієздатності держави.

Ключові слова: адміністративні установи, невдала держава, публічне адміністрування, трансфер політики, успішна держава.

Постановка проблеми. Констеляція змін у міжнародній системі, спричинених, перш за все, закінченням «холодної війни», коли правило «ніхто не може перетинати кордону суверенної держави» почало руйнуватися, спровокувала зміщення аналітичного фокусу в бік функціонально недієздатних, неефективних держав. Останні дедалі частіше почали розглядатися як джерело нестабільності, деструктивних процесів. Зрештою, після трагічних подій 11 вересня 2001 р. «невдалі держави» у багатьох дослідженнях визнаються як «екзистенційна загроза». Відтак міжнародна спільнота, регіональні та неурядові організації почали вживати різноманітних заходів, спрямованих на вирішення проблем «невдалих держав». Значні зусилля докладаються на виправлення ситуації в гуманітарній сфері та сфері безпеки. Крім того, особлива увага приділяється створенню й зміцненню державно-адміністративних структур, які забезпечили б «належне врядування». Значного поширення в цьому контексті набув процес, котрий у літературі отримав назву «трансфер політики». Передбачається, що вивчення та перенесення «кращих практик» допомагає державним структурам не лише адекватно і своєчасно реагувати на кризи, інші руйнівні та дестабілізуючі впливи, але й забезпечувати своє належне функціонування через здатність до змін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Початок розвитку концепції «невдала держава» ("Failed State") припадає на 90-ті рр. XX ст. і пов'язується з американцями Дж. Хелманом і С. Патнером. У своїй спільній статті "Saving Failed States", вказуючи на появу нового та небезпечного феномена – держав, котрі не в змозі здійснювати управління в межах своєї території та занурюються у безлад і хаос, вони вперше вжили термін «невдала держава» [1]. У межах цієї концепції вирізняються наукові доробки, авторами яких є американський науковець Ж.-Г. Грос, турецький дослідник П. Білгін, професор Сіднейського університету А.Д. Мортон, котрі представили власну візію щодо побудови таксономії невдалих держав. Наприклад, Грос виокремлює 5 категорій «невдалої держави»: «анархію», «фантом» (або «державу-міраж»), «анемію», «захоплену» і «недорозвинуту» [2]. Білгін і Мортон у контексті аналізу постколоніальних держав пропонують таку класифікацію: «квазі-держави», «слабкі держави», «невдалі держави» та «держави-злочинці» [3]. Вагомий внесок у розвиток концепції "Failed States" зробили британський політолог Е. Ньюман, котрий розглядав феномен «невдалої держави» в контексті переходу до поствестфальської реальності [4], та американський дослідник Р. Брукс, яка пропонує аль-

тернативний погляд на проблему «невдалих держав», вважаючи, що для більшості з них був би більш кориснішим «недержавний» стан [5]. Змістовне наповнення концепту «невдалі держави» проблематизується також у теоретичних розробках А.У. Зартмана, Р. Ротберга, Д. Тьорера, У. Шнекенера, Л. Чавет, П. Кольєра, А. Хоффлер, Ч.Т. Колла та інших учених.

Стрижневими для дослідження процесу перенесення політики («трансферу політики») є теоретичні розвідки Р. Роуз, Д. Доловіца, Д. Марша, Д. Стоун. Також до поняття «трансфер політики» апелюють у своїх наукових дослідженнях П. Хассентеуфель, Д. Бенсон, Е. Джордан, К.Дж. Беннет, М. Хауллетт та інші.

Мета статті. Визначити цінність і важливість трансферу політики для відновлення управлінської здатності «невдалих держав», автор статті націлений на виокремлення факторів, які сприяють успішному трансферу у сфері державного управління.

Виклад основного матеріалу. Починаючи з 2005 р., некомерційна організація *“Fund for Peace”* разом із журналом *“Foreign Policy”* щорічно публікують рейтинг нестабільних держав (*“Fragile States Index”*) із метою оцінювання здатності влади контролювати територіальну цілісність, а також політичну, економічну, демографічну ситуації у країні. Примітно, що, незважаючи на «буремний» 2017 р. (збільшення інтенсивності військових дій у Сирії та Ємені, політико-економічна ізольованість Катару, суттєве зростання сепаратистських настроїв у Каталонії, складний процес виходу Сполученого Королівства з ЄС та інше), все ж, згідно з показниками *“Fragile States Index 2018”*, у більшості країн світу проглядаються ознаки покращення. При цьому деякі з них, наприклад Мексика, демонструють резильєнтність державного управління щодо величезного тиску, який відчуває ця країна. Оскільки основна увага «Фонду...» зосереджена на больових точках світу, на державній слабкості, то, за словами виконавчого директора *“Fund for Peace”* Дж. Месснера, найвиразнішою реляцією *“FSI 2018”* є те, що «тиск може вплинути на всі держави – навіть найбагатші та найрозвинутіші» [6, с. 8]. Втім, очевидно, що найбільш вразливі до різноманітних негативних впливів є держави, котрі визначаються як невдалі.

У науковій літературі немає єдності щодо визначення поняття «невдала держава», тож, як підкреслює Р. Брукс, не дивно, що більшість

дослідників розглядає його в опозиції до «успішної держави». Остання контролює власні території та населення, має дипломатичні відносини з іншими державами, володіє монополією на законне насильство в межах своєї території, забезпечує належний рівень соціальних благ. Відповідно, невдалі держави – «темне дзеркальне відображення» успішних держав – втрачають контроль над засобами насилля, не в змозі забезпечити мир, стабільність або контроль за територією [5, с. 1160]. Зі свого боку американський професор Р.І. Ротберг вказує, що національні держави покликані опікуватися безпекою та екологією, забезпечувати надання освітніх і медичних послуг своїм громадянам, створювати сприятливе економічне середовище, сформувати правову основу порядку та судову систему, виконати «основні інфраструктурні вимоги» (дороги та засоби зв'язку). Натомість невдалі держави вищезазначені зобов'язання виконують не належним чином. За словами Ротберга, «невдала держава більше не може або не бажає виконувати функції національної держави в сучасному світі» [7, с. 87]. Незважаючи на наявні розбіжності в дефініюванні «невдалої держави», все ж остання здебільшого конституюється як загроза міжнародній безпеці. Цим, власне, пояснюється пильна увага з боку потужних держав і міжнародних організацій до невдалих держав, їхній значний внесок у стабілізацію ситуації у «країнах-невдах». Як зауважує Е. Ньюман, те, що конфлікти, погане управління, низький рівень розвитку сприймаються як загроза західним інтересам, дало змогу отримати державам із такими показниками необхідні ресурси, допомогу та збільшити свій потенціал [4, с. 438]. У цьому контексті особливо виокремлюється тема «трансферу політики». Останній, за твердженням британського дослідника Д. Доловіца та австралійського політолога Д. Марша, являє собою «процес, засобом якого є знання про політику, адміністративні механізми, інститути тощо, які використовуються у певний час та/або певному місці, застосовуються для вдосконалення політики, адміністративних механізмів, інститутів в інший час та/або іншому місці» [8, с. 344]. Трансфер політики може мати добровільний, примусовий або їх поєднання, тобто добровільно-примусовий характер. Примусове перенесення політики, тобто «коли один уряд чи наднаціональний інститут тисне або навіть змушує іншого прийняти комплекс політичних нововведень» [9, с. 367], переваж-

но пов'язується з діяльністю потужних держав і міжнародних організацій, таких, наприклад, як Світовий банк, МВФ, котрі намагаються нав'язати свою політику іншим, переважно слабким державам. Натомість добровільна форма перенесення політики здебільшого характерна для недержавних акторів (транснаціональні благодійні організації, аналітичні центри, епістемні спільноти), головним інструментом яких є переконання та навчання.

Перенесення політики – досить поширений процес у сучасному світі, але з ним пов'язано багато труднощів. Наприклад, Доловіц і Марш вказують на такі фактори, які ускладнюють трансфер політики: залежність від попередньої траєкторії розвитку, інституційні та структурні перешкоди, ідеологічна несумісність між «експортерами» та «імпортерами» політики, нестача технологічних, економічних, бюрократичних, політичних ресурсів у «приймаючої держави» для реалізації «переданої політики» [9, с. 372]. На думку Д. Стоун, ступінь передачі та характер реалізації трансферу політики залежать від організаційних і структурних чинників. Учений зауважує: «Варто дивитися на організацію, коли намагаємося визначити трансфер. Проте коли фокусуємося на структурі, треба зважати на можливості або перешкоди для трансферу, такі як час, інституційна архітектура, політична культура та державні структури» [10, с. 54]. Наприклад, погляди щодо часу можливості для трансферу можуть виникнути у період формування нового уряду. Крім того, дослідник вказує на наявність того, що не підлягає передачі, підкреслюючи, що «деякі практики або ідеї не можуть бути перенесені в інший контекст» [10, с. 54].

На наявність серйозних обмежень перенесення на інший ґрунт наявних знань про структуру державних установ і про реформи, що сприяють розвитку країни, вказує авторитетний американський дослідник Ф. Фукуяма. «Ці обмеження, – підкреслює він, – передбачають, що міжнародним фінансовим інститутам, міжнародним донорам і більш широкому співтовариству неурядових організацій варто бути більш обачними щодо своїх сподівань на тривалу ефективність нових, «сприяючих зміцненню держави» заклинань [11, с. 74–75]. Американський дослідник наголошує, що міжнародна спільнота не просто має обмежені можливості щодо зміцнення держави, дуже часто їхнє втручання підриває здатність створювати державно-адміністративні структури. Ця «схильність

до руйнування» зумовлена «суперечливістю цілей», котрі переслідуються під час надання міжнародної допомоги. «Ясна річ, – пише американський футуролог, – саме слабке або взагалі невідале публічне адміністрування призвело до двадцятирічної кризи розвитку у самому серці Африки; після встановлення незалежності вміння африканських урядів планувати та здійснювати свою політику погіршилося. За словами Міжнародного банку, африканські урядовці такі: «За останні тридцять років чи не кожна африканська країна слугує прикладом систематичної дегенерації дієздатності; під час отримання незалежності більшість країн мало кращі економічні можливості, ніж зараз» [11, с. 75]. Примітно, що погіршення ситуації припадає на період збільшення зовнішньої допомоги. На прикладі програми щодо забезпечення антивірусними препаратами всіх хворих на СНІД в африканських країнах на півдні Сахари Фукуяма переконливо доводить, що «розвиток у держави здатності до створення установ – головне завдання цих країн, більш важливе, аніж здатність до обслуговування» [11, с. 78].

Зосереджуючи увагу на публічному адмініструванні, компонентах, що займаються плануванням інституцій, а також механізмах передачі знань країнам зі слабким адміністративним апаратом, Фукуяма вказує на відсутність «оптимальної форми організації», «універсальних правил створення організаційних структур». Тому, на його переконання, державно-публічне адміністрування – «це швидше мистецтво, аніж наука». «Більшість вдалих вирішень проблем публічного адміністрування, – підкреслює американський дослідник, – не може розглядатися як безумовно «найкращі практики», оскільки повинна містити в собі величезну кількість специфічно контекстних даних. Це, у свою чергу, накладає важливий відбиток на ту політику, засобом якої ми допомагаємо зміцненню країн, що розвиваються, та готуємо фахівців у цій галузі» [11, с. 81–82]. Інакше кажучи, йдеться про те, що «вдалі рішення» у сфері публічного адміністрування здебільшого ідіосинкратичні й повинні враховувати «місцевий контекст», а загальні знання зарубіжних адміністративно-управлінських практик варто поєднувати з глибоким розумінням місцевих складнощів, можливостей, норм та умов. «Тож не варто дивуватися тому, що публічне адміністрування унікальне, і той чи інший досвід в цій сфері не підлягає широкому узагальненню» [11, с. 142–143].

При цьому Фукуяма не заперечує доцільності «трансферу політики», однак вважає, що треба чітко зрозуміти, які види діяльності громадського сектору найбільш придатні для трансферу моделей, практик, ідей *in toto*, а які з них потребують врахування місцевих особливостей. Також важливим для ефективності політичного трансферу є не просте копіювання, а навчання як механізм інновацій і перенесення політики. «Навчання, – зазначає Стоун, – може призвести до більш послідовної передачі ідей, політики та практики, тоді як копіювання може бути *ad hoc* та частковим» [12, с. 6]. Окрім того, треба зважати на те, що про успіх трансферу політики з великою часткою впевненості можна говорити, коли «експортер» та «імпортер» є географічно, ідеологічно або культурно близькими.

Висновки і пропозиції. Феномен «невдала держава» – нова галузь досліджень, у межах якої здійснюються спроби щодо концептуалізації цього феномена, вивчення фундаментальних причин його виникнення, способів і шляхів подолання такого стану. Маркування невдалих держав як основної загрози міжнародній безпеці (проблеми глобального рівня) спровокувало інтенсифікацію наукових розвідок, в яких розглядається та аналізується широкий спектр проблем, пов'язаних з існуванням невдалих держав. Утім, оскільки невдалі держави розглядаються здебільшого в контексті кризи здатності управляти, то виникає запит на теоретичну рефлексію крізь призму державного управління. Зокрема, потребує подальшого наукового вивчення теорія й технологія державного антикризового управління для країн із проблемною державністю, проблема підвищення резильєнтності державно-управлінських органів та інші питання, що є важливими для адміністративно-управлінського реформування невдалих країн.

Список використаної літератури:

1. Helman G., Ratner S. Saving Failed States. *Foreign Policy*. 1992–1993. No. 89. P. 3–20.
2. Gros J.-G. Towards a taxonomy of failed states in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti. *Third World Quarterly*. 1996. Vol. 17. No. 3. P. 455–471. URL: file:///C:/Users/www/Downloads/Towards_a_taxonomy_of_failed_states_in_the_New_Wor.pdf.
3. Bilgin P., Morton A.D. Historicising representations of “failed states”: beyond the cold-war annexation of the social sciences? *Third World Quarterly*. 2002. Vol. 23. No. 1. P. 55–80. URL: https://pdfs.semanticscholar.org/071d/ae8d1b877ba7ed959b4a8a5de03b461a183c.pdf.
4. Newman E. Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World. *Contemporary Security Policy*. 2009. Vol. 30. No. 3. P. 421–443. URL: https://pdfs.semanticscholar.org/d4e0/a37e2d595f652a1a44dfe4448c8cad00a549.pdf.
5. Brooks R. Failed States, or the State as Failure? *The University of Chicago Law Review*. 2005. Vol. 72. No. 4. P. 1159–1196. URL: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5340&context=uclev.
6. Fragile States Index. 2018. URL: https://fundforpeace.org/fsi/wp-content/uploads/2018/04/951181805-Fragile-States-Index-Annual-Report-2018.pdf.
7. Rotberg R.I. The New Nature of Nation-State Failure. *The Washington Quarterly*. 2002. Vol. 25. No. 3. P. 83–96. URL: https://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/demokratie/The_New_Nature_of_Nation-State_Failure_Rotberg_2002_en.pdf.
8. Dolowitz D.P., Marsh D. Who learns what whom a review of the policy transfer literature. *Political Studies*. 1996. Vol. 44. No. 2. P. 343–357.
9. Benson D., Jordan A. What Have We Learning from Policy Transfer Research? *Dolowitz and Marsh Revisited. Political Studies Review*. 2011. Vol. 9. P. 366–378.
10. Stone D. Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines. *Politics*. 1999. Vol. 19. No. 1. P. 51–59. URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9256.00086.
11. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке / Пер. с англ. О.Э. Колесникова и др. Москва, 2007. 220 с.
12. Stone D. Transfer Agents and Global Networks in the “Transnationalisation” of Policy. URL: file:///C:/Users/www/Downloads/Transnational_Transfer_Agents_and_Global_Networks_.pdf.

Пугач В. Г. «Несостоявшееся государство» и состоявшийся трансфер политики: к проблеме успешного импортирования административно-управленческих учреждений

Статья посвящена феномену «несостоявшееся государство», актуальность которого обусловлена как комплексом угроз и опасностей, неизменно возникающих в контексте существования в современном мире несостоявшихся государств, так и сложностью реформирования их властно-управленческой системы, призванной организовывать жизнь больших человеческих сообществ. Принимая во внимание, что сегодня существуют широкие возможности для внедрения «наилучших практик», в том числе, в сфере государственного управления, автором предпринимается попытка определения некоторых проблемных аспектов трансфера политики, а также вычленения факторов, благоприятствующих успешному импортированию административно-управленческих структур как важной составляющей общего процесса восстановления функциональной дееспособности государства.

Ключевые слова: административные учреждения, несостоявшееся государство, публичное администрирование, трансфер политики, успешное государство.

Puhach V. H. “Failed state” and long-term policy transfer: toward the problem of successful import of administrative and management institutions

The article is devoted to the phenomenon of “failed state”, the urgency of which is determined either by a complex of threats and dangers that inevitably arise in the context of the failed states in the modern world, or by the complex reforming of their power and management system, designed to organize the lives of large human communities. Taking into account the fact that there are now wide opportunities for the introduction of “best practices” in the field of public administration, the author attempts to identify some of the problem aspects of policy transfer, and also identifies the factors that contribute to the successful import of administrative and management structures as important component of the overall process aimed at restoring the functional capacity of the state.

Key words: administrative institutions, failed state, public administration, policy transfer, successful state.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 332.143

Т. Г. Арушанян

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ

У статті досліджується роль нормативно-правового регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону в контексті здійснення державної регіональної політики. З'ясовано, що удосконалення чинного законодавства регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону має сприяти ефективному розподілу ресурсів, які визначаються як суспільні блага. Встановлено, що якісне нормативно-правове забезпечення ефективного розвитку ресурсного потенціалу регіону має нині першочергове значення. З метою узагальнення правової теорії і практики щодо розвитку ресурсного потенціалу регіону здійснено систематизацію чинного законодавства з виділенням окремих груп нормативних актів. Зроблено висновок, що сформоване протягом 1991–2018 рр. законодавство у сфері розвитку ресурсного потенціалу регіону не створило цілісної, взаємоузгодженої та гармонійної системи. Підкреслено, що актуальним завданням залишається перегляд усього масиву законодавства, що тією чи іншою мірою стосується розвитку ресурсного потенціалу регіону в напрямі посилення участі громадськості в реалізації державної регіональної політики.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, нормативно-правове регулювання, ресурсний потенціал, регіон, державна регіональна політика, державне регулювання.

Постановка проблеми. Нормативно-правове регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону вписується в рамки державного регулювання в цілому. Розвиток ресурсного потенціалу являє собою процес експлуатації ресурсів з метою задоволення матеріальних і духовних потреб суспільства.

Нормативно-правове регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону має сприяти нівелюванню екстерналій і ефективному розподілу як вичерпних, так і невичерпних ресурсів, визначаючи їх як суспільні блага. У загальному вигляді для подолання проблем у сфері розвитку ресурсного потенціалу регіону виділяють три типи державного регулювання, що потребують підбору відповідного нормативно-правового забезпечення: перший тип – обмежувальний («наздоганяючий») спрямований на ліквідацію негативних наслідків, який слабо впливає на темпи і масштаби розвитку ресурсного потенціалу регіону. Такий

тип формується в Україні; другий тип – жорсткий («пригнічувальний»), що включає жорстку податкову, кредитну, штрафну політику, практично пригнічує розвиток певних галузей і комплексів в сфері розширення їх базису, сприяючи економії використання ресурсів регіону; третій тип – стимулюючий, який сприяє розвитку еколого-орієнтованих і природоохоронних виробництв і видів діяльності, стимулює застосування нових технологій, покращуючи використання і охорону ресурсів регіону. Цей тип є характерним для розвитку ресурсного потенціалу регіону в більшості західних країн. Будь-який тип державного регулювання здійснюється шляхом створення певного економічного, правового та організаційного механізмів. Тому головним завданням нормативно-правового регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону в Україні є створення передумов переходу від першого до третього типу державного регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Значний внесок у вивчення питань нормативно-правового регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону зробили Л.М. Бондаренко, Н.В. Дацій, М.С. Куйбіда, Д.А. Терещенко, М.А. Хвесик та інші дослідники. Однак, враховуючи динамічний характер правової бази України, проблеми удосконалення нормативно-правового регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону потребують постійного моніторингу та наукового дослідження.

Мета статті – проаналізувати нормативно-правове регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону в умовах функціонування сучасної управлінської системи.

Виклад основного матеріалу. Першочергове значення для ефективного розвитку ресурсного потенціалу регіону має його якісне нормативно-правове забезпечення.

На жаль, тривалий процес становлення українського законодавства у сфері публічного управління регіональним розвитком досі ще не закінчився, а наявні проблеми залишаються невирішеними. Незважаючи на численні нормативні акти, спрямовані на удосконалення державної регіональної політики, окремі її напрями продовжують страждати від неповноти, суперечливості та неузгодженості нормативно-правового регулювання.

З метою узагальнення правової теорії і практики розвитку ресурсного потенціалу регіону доцільним є проведення систематизації відповідного чинного законодавства з виділенням таких груп нормативних актів:

1. Конституція України та кодекси України (Земельний, Лісовий, Водний, Про надра та ін.), в яких закріплені загальні засади розвитку регіонів. Так, зокрема, ст. 132 Конституції зазначає, що «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [1].

2. Профільне спеціальне законодавство щодо розвитку ресурсного потенціалу регіону. До нього відносяться насамперед закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. № 2411-VI [8] та «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV [7]. Так, Законом «Про засади

внутрішньої і зовнішньої політики» визначаються засади внутрішньої політики України у сферах розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів. Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» спрямований на визначення правових, економічних та організаційних засад реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів.

Ключове значення для розвитку ресурсного потенціалу регіону в цій категорії нормативно-правових актів мають норми Закону «Про стимулювання розвитку регіонів». У цьому Законі визначено термін «регіон» як територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя і поняття «стимулювання розвитку регіонів» як комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому [7].

Позитивними елементами Закону є чітко прописані мета і засади стимулювання розвитку регіонів. Державне стимулювання розвитку регіонів здійснюється відповідно до програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, місцевих бюджетів.

З метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів затверджуються державна стратегія регіонального розвитку та регіональні стратегії розвитку.

Узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів, виконання регіональних стратегій розвитку здійснюється на основі угод щодо регіонального розвитку. Суб'єктами таких угод є Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська, Севастопольська міські ради [7].

Суттєвим недоліком Закону «Про стимулювання розвитку регіонів» є фактичне ігнорування суб'єктної ролі територіальної громади, громадських організацій, органів самоорганізації населення. Тільки органи місцевого самоврядування «у разі потреби» можуть подавати свої пропозиції щодо укладення такої угоди, а також про внесення змін до неї.

Тому доцільним видається внесення відповідних змін до Закону із закріпленням активної участі зазначених суб'єктів на всіх етапах підготовки, укладання, внесення змін, виконання, підбиття підсумків виконання угод регіонального розвитку.

У контексті розгляду цього питання на окрему увагу заслуговує Закон «Про засади державної регіональної політики», який визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [11].

3. Законодавство, орієнтоване на розвиток окремих складників ресурсного потенціалу регіону. Сюди можна віднести нормативно-правові акти, спрямовані на формування фінансової бази регіонів, – Бюджетний та Податковий кодекси, а також нормативно-правові акти планувального характеру, метою яких є планування економічного розвитку та просторового облаштування території: Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» [9], що встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, та Закон «Про Генеральну схему планування території України» [5], який визначає пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі.

4. Механізми реалізації ресурсного потенціалу регіону закріплює Закон України «Про державні цільові програми» [6]. Закон визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм як комплексу взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць.

Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» [4] встановлює правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як

складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Законом встановлюється загальний порядок розробки, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку. Недоліком цієї групи нормативно-правових актів залишається відсутність прив'язки регіональних прогнозних та програмних документів до регіональних стратегій розвитку, схем планування території регіонів.

5. Законодавство, яке визначає статус та повноваження органів у системі формування та реалізації державної регіональної політики та ресурсного потенціалу регіону. Насамперед це закони про органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування: «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], «Про місцеві державні адміністрації» [3], «Про центральні органи виконавчої влади» [10].

6. Підзаконні нормативні акти, серед яких помітне місце посідає Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [12]. Державна стратегія спрямована на практичну реалізацію заходів щодо розвитку ресурсного потенціалу регіону. Вона визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток.

Висновки. За результатами проведеного аналізу чинної нормативно-правової бази регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону слід зазначити, що законодавцем проведена значна і серйозна робота, спрямована на реформування державної регіональної політики в цілому.

Однак сформоване протягом 1991–2018 рр. законодавство у сфері розвитку ресурсного потенціалу регіону не створило цілісної та взаємоузгодженої системи, елементи якої гармонізовані між собою. На жаль, вони побудовані на різних підходах, містять різні пріоритети та способи правового регулювання. Досі не вдалося вибудувати ефективний механізм державного регулювання розвитку ресурсного потенціалу регіону. Нагальними залишаються проблеми

удосконалення та зміцнення ресурсного потенціалу регіонів.

Тому нині актуальним завданням залишається перегляд усього масиву законодавства, що тією чи іншою мірою стосується реалізації цієї політики. На нашу думку, необхідно внести зміни до нормативно-правових актів у частині активізації залучення територіальної громади, громадських організацій, органів самоорганізації населення до вирішення питань підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу регіонів.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
4. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>
5. Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3059-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>
6. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>
7. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>
8. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
9. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
10. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
11. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
12. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

Арушанян Т. Г. Нормативно-правовое регулирование развития ресурсного потенциала региона

В статье исследуется роль нормативно-правового регулирования развития ресурсного потенциала региона в контексте осуществления государственной региональной политики. Выяснено, что усовершенствование действующего законодательства регулирования развития ресурсного потенциала региона должно способствовать эффективному распределению ресурсов, которые определяются как общественные блага. Установлено, что качественное нормативно-правовое обеспечение эффективного развития ресурсного потенциала региона имеет сегодня первостепенное значение. С целью обобщения правовой теории и практики по развитию ресурсного потенциала региона осуществлена систематизация действующего законодательства с выделением отдельных групп нормативных актов. Сделан вывод, что сформированное в течение 1991–2018 гг. законодательство в сфере развития ресурсного потенциала региона не создало целостной, взаимосогласованной и гармоничной системы. Подчеркнуто, что актуальной задачей остается просмотр всего массива законодательства, которое в той или иной степени имеет отношение к развитию ресурсного потенциала региона в направлении усиления участия общественности в реализации государственной региональной политики.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, нормативно-правовое регулирование, ресурсный потенциал, регион, государственная региональная политика, государственное регулирование.

Arushanian T. H. Normative-legal regulation of the development of resource potential of the region

The role of normative-legal regulation of the development of resource potential of the region in the context of the implementation of the state regional policy is researched. It was clarified that the improvement of the current legislation regulating the development of the resource potential of the region should contribute to the efficient allocation of resources, which are defined as public goods. It is established that a high-quality legal and regulatory framework for the effective development of the region's resource potential is of paramount importance today. In order to generalize the legal theory and practice for the development of resource potential of the region, systematization of the current legislation with the allocation of individual groups of normative acts has been carried out. It is concluded that during the period of 1991–2018 the legislation in the area of development of resource potential of the region did not create a coherent and harmonious system. It was emphasized that the current task remains to review the whole range of legislation, which in one way or another is relevant to the development of regional resource potential in the direction of increasing public participation in the implementation of state regional policy.

Key words: *normative legal act, normative-legal regulation, resource potential, region, state regional policy, state regulation.*

А. С. Близнюк

кандидат наук з державного управління, докторант
Міжрегіональної академії управління персоналом

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті на основі ґрунтовного комплексного аналізу визначено сучасний стан розвитку рекреаційної сфери в Україні, висвітлено її особливості, проблемні питання функціонування. Окреслено перспективи розвитку національної рекреаційної сфери як важливого сектору економіки та соціальної сфери. Розроблено комплекс заходів щодо підвищення ефективності державного управління сферою рекреації на загальнодержавному та регіональному рівнях, а також запропоновано шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання сфери рекреації.

Ключові слова: рекреація, рекреаційна сфера, державне управління, механізми державного регулювання, державна політика в галузі рекреації, рекреаційна діяльність.

Постановка проблеми. У сучасній світовій економіці в умовах корпоративно-економічного глобалізму, глобального менеджменту, зростання ролі транснаціональних корпорацій, інформатизації суспільства, підвищення матеріального добробуту населення рекреаційна галузь виступає самостійним видом економічної діяльності. У цих умовах актуалізується необхідність пошуку дієвих державних інструментів розвитку рекреаційної сфери та реалізації рекреаційного потенціалу, найперше з урахуванням особливостей і конкурентних переваг регіонів України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку рекреаційної сфери останніми роками набувають усе більшої наукової й практичної значимості. Через кардинальні зміни в соціально-економічному житті держави та нові суспільно-політичні орієнтири зростає роль наукових досліджень рекреаційної проблематики. В обґрунтуванні перспектив рекреаційної сфери в Україні науковцями принципове значення надається питанням теоретичного осмислення її функцій, визначення соціально-економічного змісту, механізмів врахування рекреаційної політики в процесі формування і реалізації Державної регіональної політики в сучасних умовах.

Мета статті. Метою статті є дослідження сучасних тенденцій розвитку рекреаційної сфери в контексті реалізації механізмів державного управління.

Виклад основного матеріалу. Україна володіє значними природними і соціально-економічними рекреаційними ресурсами, які вико-

ристовуються або можуть бути використані для відпочинку, оздоровлення, лікування і пізнавальної діяльності людей. Їх склад, структура, якість, потужність, ступінь використання та освоєння характеризуються значною регіональною диференціацією. Найбільша частка серед структурних компонентів природно-ресурсного потенціалу України, за оцінками фахівців, належить земельним і мінеральним ресурсам.

Розвиток рекреаційної сфери в Україні відбувається на ринкових засадах і перебуває під регулюванням держави на основі законодавства, національної політики та індикативного планування всіх видів рекреації [3, с. 52].

Безперечно, державне регулювання рекреаційної діяльності здійснюється з метою: забезпечення прав громадян на відпочинок, відновлення та зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав; захисту прав і законних інтересів рекреантів і суб'єктів рекреаційного бізнесу; відновлення та збереження цілісності рекреаційних ресурсів України, їх раціональне використання й охорона під час планування та забудови територій, на яких розташовано об'єкти рекреаційних відвідувань; створення сприятливих умов для удосконалення й розвитку індустрії рекреації, підтримки пріоритетних напрямів рекреаційної діяльності.

При цьому завданням державного регулювання рекреаційної сфери є забезпечення комплексного і збалансованого розвитку цієї сфери з урахуванням її специфіки й особли-

востей конкретного регіону [1, с. 15]. Для цього держава може застосовувати низку важелів прямого і непрямого впливу.

Реалізація державної політики в галузі рекреації має здійснюватися шляхом: визначення й реалізації основних напрямів державної політики в галузі рекреації, пріоритетних напрямів її розвитку; визначення порядку класифікації та оцінювання рекреаційних ресурсів України, їх використання та охорони; спрямування бюджетних коштів на розроблення й реалізацію програм розвитку рекреації; нормативного регулювання відносин у галузі рекреації; встановлення системи статистичного обліку і звітності в галузі рекреації та курортно-рекреаційного комплексу; організації та здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі рекреації; визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі рекреації; участі в розробленні й реалізації міжнародних програм з розвитку рекреації.

У контексті цього варто зауважити, що важливою рисою сучасного стану рекреаційної сфери в Україні є поєднання тенденцій глобалізації та національної специфікації її розвитку [4, с. 225].

Водночас розвиток рекреації в Україні останніми роками характеризується досить суперечливими тенденціями. Незважаючи на великий рекреаційний потенціал, національна рекреаційна сфера ще посідає незначне місце в національній економіці порівняно з розвинутими країнами. Дається взнаки деякий законодавчий вакуум у стратегії розвитку ринку рекреаційних послуг [6, с. 250]. Такий стан, звичайно, негативно впливає на перспективи формування рекреаційної індустрії як загалом по Україні, так і в регіональному масштабі зокрема.

Рекреаційна галузь протягом тривалого часу відчуває на собі вплив таких негативних чинників, як: відсутність послідовної державної політики у сфері рекреації, стратегії та програми розвитку рекреації і курортів; багаторазова трансформація центрального органу виконавчої влади у сфері рекреації; нехтування міжнародним досвідом розвитку рекреації; територіальні втрати та військові дії на території країни; нестабільність у політичному та економічному житті [5, с. 32].

Проблемами, що гальмують розвиток рекреації та розв'язання яких потребує державного регулювання й підтримки виконавчих органів влади, є такі: неналагоджений механізм співпраці органів державної влади з громадськими,

науковими та бізнес-структурами; незадовільна участь регіонів у програмах міжрегіонального і транскордонного співробітництва, низький рівень якості їх реалізації; невідповідність ціни якості пропонованих рекреаційних послуг; недостатній рівень матеріального добробуту населення для розвитку приватного рекреаційного бізнесу в регіонах, недосконалість системи ведення статистичного обліку у сфері рекреації та курортів; низький рівень безпеки на рекреаційних об'єктах і маршрутах [2, с. 64]; недосконалість технічного регулювання та стандартизації, що призводить до відсутності належного інфраструктурного облаштування й інформаційного забезпечення рекреаційних об'єктів; недостатність критеріїв, на підставі яких здійснюється категоризація об'єктів рекреаційної інфраструктури, зокрема готелів та інших аналогічних засобів розміщення, та їх неузгодженість із сучасними стандартами розвинутих рекреаційних країн; відсутність механізму акредитації та сертифікації об'єктів рекреаційної інфраструктури; відсутність розгалуженої системи інформаційно-рекламного забезпечення діяльності галузі та рекреаційних представництв за кордоном; податкове законодавство, що не сприяє вкладенню інвестицій в інфраструктуру рекреації та санаторно-курортний комплекс.

Негативні тенденції, що спостерігаються у рекреаційній сфері країни, є закономірним наслідком послаблення державних важелів впливу на процес регулювання її розвитку. Яскравим підтвердженням цьому є застарілість законодавчо-нормативної бази, ліквідація центрального органу управління як окремої профільної структури, відсутність розробленої та затвердженої стратегії, системи прогнозування та моніторингу розвитку галузі, а отже, й відповідно, системної державної політики щодо рекреаційної сфери, а також неналежна увага до наявних проблем з боку територіальних органів управління. Орієнтація останніми роками лише на ринкові регулятори у сфері рекреаційної діяльності, як свідчить динаміка показників її розвитку, виявилася неефективною і такою, що веде до згорання обсягів послуг, що надаються, погіршення їх якості та до звуження можливостей населення щодо оздоровлення, лікування, реабілітації, профілактики захворювань, а отже, до втрат через зниження працездатності фахівців та робітників в інших сферах економіки [3, с. 11]. Крім того, рекреаційна сфера в умовах децентралізації

управління економікою має розглядатися як суттєве джерело поповнення доходної частини місцевих бюджетів окремих територіальних утворень за рахунок сплати податків суб'єктами господарювання, що зайняті у ній. Найважливішою умовою для цього є створення ефективного механізму державно-приватного партнерства у сфері рекреаційної діяльності замість її хаотичного розвитку, який спостерігається нині.

Особливостями соціального характеру рекреаційної діяльності є: погіршення результативності функціонування; зниження (особливо протягом останніх років) показників охоплення населення різними видами рекреаційних послуг; зростання структурної незбалансованості ринку рекреаційних послуг у регіонах, втрата значної частини потенціалу сфери; хронічне недовантаження об'єктів інфраструктури та значна зношеність основних засобів підприємств; недостатність ресурсів для покращення якості послуг та інвестування; зниження рівня доступності для значної частини населення рекреаційних послуг у результаті погіршення рівня життя і зменшення доходів; зниження частки рекреаційних послуг у структурі платних послуг унаслідок загального зубожіння населення та переміщення витрат на обов'язкові статті; різке зменшення споживання рекреаційних послуг сільським населенням; скорочення витрат на рекреаційні послуги в загальних витратах і заощадженнях.

Процес державного управління сферою рекреації потребує реалізації комплексу економічних, організаційних, управлінських, фінансових та інших заходів як складників ефективної реалізації державної політики [5, с. 3]. З огляду на це державне управління рекреаційною сферою можна розглядати як дію основних механізмів регулювання на всіх рівнях управління, до переліку яких віднесено: організаційний, регламентуючий, коригуючий, контролюючий, соціальний, стимулюючий.

Беззаперечно, навіть за максимального державного сприяння довести рівень рекреаційного обслуговування в регіонах України до світових стандартів поки що неможливо. Отже, необхідне визначення певних пріоритетів перспективного розвитку в цій сфері, які потрібно розглядати в контексті загальнодержавних і регіональних інтересів, швидкості економічної віддачі, соціальної й економічної ефективності.

Стримуючим чинником розвитку рекреаційної сфери є і недосконалий механізм управлін-

ня екоменеджменту. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває проблема управління екологічною ситуацією, що включає способи оптимального розподілу екологічного навантаження, комплекс норм і нормативів, що упорядковують процеси ресурсоспоживання і господарського використання потенціалу України.

Для підвищення ефективності використання матеріально-технічної бази рекреаційної сфери потрібно насамперед здійснити заходи з її оновлення, реконструкції, провести реставраційні роботи, що є головною умовою у збереженні високого рівня сервісу, а розширення кола пропонуванних рекреаційних послуг дасть змогу подовжити тривалість періоду їх надання.

Не менш важливим є формування позитивного іміджу регіонів. Для цього необхідно провести комплексні рекламно-інформаційні заходи із просування рекреаційної сфери регіонів на національному та міжнародному ринках.

В умовах важкого соціально-економічного та фінансового становища доцільно переглянути політику ціноутворення на рекреаційні послуги, сформувати гнучкіше ціноутворення, яке дасть змогу рекреантам практично самостійно формувати комплекс бажаних рекреаційних послуг. Так, виробники зможуть швидше реагувати на коливання попиту на ринку рекреаційних послуг.

Удосконалення системи державного управління рекреаційної сфери має відбуватися відповідно до норм міжнародної практики і спрямовуватись на забезпечення аналізу, координації та регулювання розвитку рекреаційної сфери з урахуванням соціальних, економічних, інформаційних, екологічних аспектів у разі ліквідації монополії державних структур. З метою впровадження діяльності рекреаційних закладів та інтеграції регіонів у світовий економічний простір необхідно здійснити стандартизацію та сертифікацію рекреаційних послуг.

Забезпечити раціональне використання рекреаційних ресурсів та досягти оптимізації витрат з державного і місцевих бюджетів на здійснення заходів у сфері рекреації дасть змогу належний рівень міжгалузевої координації та міжрегіональної кооперації.

Висновки і пропозиції. Єдиним шляхом розв'язання системних проблем у сфері рекреації та курортів є стратегічно орієнтована державна політика, основним завданням якої є визначення рекреації одним з основних пріоритетів держави, впровадження економіко-правових механізмів успішного ведення

рекреаційного бізнесу, інвестиційних механізмів розвитку рекреаційної інфраструктури, інформаційно-маркетингових заходів з формування рекреаційного іміджу України.

Список використаної літератури:

1. Бекірова С. Механізм регулювання розвитку рекреаційного комплексу України. Культура народів Причорномор'я. 2011. № 216. С. 13–16.
2. Дацій Н.В. Шляхи формування та розвитку самодостатніх суб'єктів муніципального руху: європейські виміри та орієнтири: монографія / О.М. Кондрашов, Т.В. Іванова, І.О. Драган, Н.В. Дацій, О.І. Дацій. Миколаїв: Ємельянова Т.В., 2013. 352 с.
3. Мацола В. Рекреаційно-туристичний комплекс України: монографія. Львів, 1997. 74 с.
4. Охріменко А. Особливості функціонування рекреаційного комплексу в умовах сталого розвитку. Регіональна економіка. 2012. № 2(24). С. 224–228.
5. Панченко Т. Курортно-рекреаційна система України: сучасний стан та перспективи розвитку. Туристично-краєзнавчі дослідження. Вип. 2. К.: Кармаліта, 2009. 123 с.
6. Солодовник Ю. Необхідність державного регулювання в галузі рекреації та оздоровлення. Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. 2016. Вип. 4. С. 249–253.

Близнюк А. С. Современные тенденции развития рекреационной сферы в контексте реализации механизмов государственного управления

В статье на основе тщательного комплексного анализа определено современное состояние развития рекреационной сферы в Украине, освещены ее особенности, проблемные вопросы функционирования. Определены перспективы развития национальной рекреационной сферы как важного сектора экономики и социальной сферы. Разработан комплекс мероприятий по повышению эффективности государственного управления сферой рекреации на общегосударственном и региональном уровнях, а также предложены пути совершенствования механизмов государственного регулирования сферы рекреации.

Ключевые слова: рекреация, рекреационная сфера, государственное управление, механизмы государственного регулирования, государственная политика в области рекреации, рекреационная деятельность.

Blyzniuk A. S. Modern tendencies of recreation sphere development in the context of implementation of mechanisms of public administration

In the article based on a comprehensive complex analysis of the current state of development of the recreational sphere in Ukraine is determined, its features, problem issues of functioning are highlighted. Prospects for the development of the national recreation sphere as an important sector of the economy and social sphere are outlined. The complex of measures aimed at increasing the efficiency of public administration in the sphere of recreation at the national and regional levels has been developed, as well as ways of improving the mechanisms of state regulation of the recreation sphere.

Key words: recreation, recreation sphere, state administration, mechanisms of state regulation, state policy in the field of recreation, recreational activity.

Т. М. Брус

кандидат наук з державного управління,
доцент, учений секретар
Університету митної справи та фінансів

А. В. Аршиннікова

аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

КОРУПЦІЯ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА ДОСВІД БОРОТЬБИ

У статті розглядаються причини виникнення та наслідки корупції в органах державної влади для системи державного управління, економічного розвитку держави та суспільства загалом, аналізується зарубіжний і вітчизняний досвід боротьби з корупцією. Також у статті висвітлено процес становлення корупції в органах влади України як глобальної проблеми сьогодення, звертається увага на необхідність більш тісного міжнародного співробітництва для досягнення успіху в боротьбі з нею.

Ключові слова: державна служба, корупція в органах державної влади, корупційний вплив, протидія корупції.

Постановка проблеми. У сучасному світі корупція є характерною рисою сучасної політики та державного управління в багатьох країнах світу та визнана однією з основних проблем на шляху демократизації суспільства та модернізації публічного управління. Протягом розвитку суспільних систем корупція супроводжує владні процеси і може стати причиною так званого «розколу», який протиставляє офіційні дії влади відповідно до чинних правових норм та латентні причини порушень тих же норм права через бажання отримати особисту користь або наживу. Українське суспільство наразі характеризується соціальною аномією, коли в суспільстві наявні певні цінності і норми, але суспільство може їх не дотримуватись. На сьогодні корупція в Україні стала головною загрозою національній безпеці. Негативного впливу корупції зазнають суспільство і держава. Вона підриває економічні основи держави, призводить до «тінізації» економіки, негативно впливає на потоки іноземних інвестицій, стає основною причиною недовіри населення до владних структур та створює негативний імідж системи державної служби України та імідж України на міжнародній арені. Все це призвело до посилення уваги міжнародної спільноти до проблем корупції в органах влади нашої держави, до залучення міждержавних органів та відомств до боротьби з нею.

Отже, однією із серйозних перешкод у розбудові нашої держави є все зростаюча проблема корупції. Вона негативно впливає на всі сторони життя держави, будь то економічного, політичного, правового чи духовного, що актуалізує потребу подальшого вивчення феномена корупції в органах державної влади для визначення можливостей її мінімізації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема корупції не є новою для наукового дискурсу, вона вже довгий час викликає жвавий науковий інтерес у зарубіжних і наукових дослідників. Проблемам політичної корупції присвячені роботи Г. Кохан, В. Бутенко, А. Жалинського, В. Ємельянова, В. Журавського, вивченням соціологічних аспектів корупції в Україні і світі займалися А. Бова, Е. Генкіс, теоретичні аспекти виникнення розглядали в своїх працях Дж. Джекобс, М. Михальченко, Є. Невмержицький, С. Серьогін тощо.

Однак, незважаючи на активні наукові пошуки у цій сфері, подальшої розробки потребує питання неспішності проведення антикорупційних реформ в Україні, вивчення причин такої ситуації та пошук успішних світових практик для можливої їх адаптації для України.

Мета цієї статті – проаналізувати причини виникнення корупції в державному управлінні та світову практику боротьби з корупцією в орга-

нах державної влади задля пошуку мінімізації корупційних проявів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Корупція в органах державної влади – це соціальне явище, яке має яскраво виражене політичне забарвлення. Історичний досвід свідчить, що за допомогою корупції можна досягти вершин влади, але разом з цим корупція нерідко стає причиною завершення кар'єри окремих політиків і державних діячів, цілих урядів, може призвести до зміни політичних режимів або занепаду держави.

Корупція зародилася давно і не поступається за своєю давниною людській цивілізації. За часом це відноситься до періоду формування перших державних утворень в Єгипті, Індії, Китаї в III – II тис. до н.е. Виникнення і існування корупції стає можливим тоді, коли функції управління громадською діяльністю відокремлюються і закріплюються правом. Саме в цьому разі у посадової особи з'являється можливість розпоряджатися не належними їй громадськими ресурсами і приймати рішення не в інтересах суспільства або держави, а виходячи зі своїх корисливих інтересів. До таких рішень можуть відноситись розпорядження державною або муніципальною власністю, бюджетними коштами, пільгами або преференціями чи виконання державного замовлення або державних закупівель. Збираючи податки або інші передбачені законом платежі, державний службовець розпоряджається не своїми ресурсами, а державними, але за певних обставин він може встановлювати незаконні збори, що дають змогу йому попри суспільні, культурні і моральні норми країни приймати рішення на свою користь або для отримання особистої вигоди. Саме тоді, коли громадські інтереси підміняються особистими корисливими інтересами чиновника, втіленими в конкретних діях, тоді починається корупція.

Для розуміння проблеми корупції важлива її характеристика, яка була надана колишнім Генеральним секретарем ООН Кофі Аннаном: «Корупція – це підступна хвороба, яка має руйнівний вплив на різні сфери життя суспільства. Вона підриває демократичні принципи і верховенство закону, призводить до порушень прав людини, завдає шкоди економіці, знижує якість життя, а також дає змогу організованій злочинності, тероризму та іншим загрозам безпеки людства процвітати» [10]. Тобто корупція є середовищем для багатьох глобальних проблем сучасності, своєрідним бар'єром, який заважає ефективно їх вирішувати.

Корупція в органах влади зачіпає всі сфери суспільного життя. Економічні наслідки корупції в державі (порушення роботи ринкових механізмів, неефективний розподіл коштів державного бюджету, їх розкрадання тощо) нерозривно пов'язані з наслідками соціальними (посилення соціальної нерівності, неповага правової культури та ін.).

За високого рівня корупції влада втрачає довіру громадськості, що призводить до політичної нестабільності та неможливості здійснення запланованих програм. У деяких випадках системна корупція призводить до повстань і революцій. Так, деякі дослідники пов'язують події «Арабської весни» 2011 року з високою корумпованістю правлячих режимів у країнах, де вона відбулася.

За умови зниження корупції в державі на одну одиницю Міжнародного індексу корупційних ризиків (ICRG) обсяг прямих інвестицій в економіку зростає, а бюджетні видатки на соціальну сферу збільшуються [5]. Якщо Україна зможе знизити рівень корупції до середнього по ЄС, то, за даними дослідження, ВВП на душу населення у 2040 році досягне 50% від середнього рівня по ЄС і тому швидко з ним зрівняється. Також за умови зниження ICRG (агентства міжнародної оцінки ризику країн) усього на одну одиницю обсяг прямих іноземних інвестицій може зрости на 4%. Хабарництво та корупція залишаються основними видами економічних злочинів, які негативно впливають на діяльність українських організацій. Такими виявилися нещодавно представлені компанією PwC (Всесвітнє дослідження економічних злочинів та шахрайства) результати опитування українських респондентів у рамках Всесвітнього дослідження економічних злочинів та шахрайства 2018. Згідно з їхніми дослідженнями, рівень хабарництва та корупції в українських організаціях виріс із 56% у 2016 році до 73% у 2018 році. Лише 25% опитаних респондентів світової спільноти відповіли, що їхні організації стикалися з випадками хабарництва та корупції, що майже втричі менше порівняно з українськими організаціями. Також за результатами цього дослідження, кожний третій український респондент (33%) зазначив, що його організація отримувала пропозицію дати хабара протягом останніх двох років. Викликає занепокоєння той факт, що 23% українських респондентів очікують, що хабарництво та корупція з-поміж інших видів економічних злочинів та/або шахрайства

буде найбільш суттєвим для їхніх організацій з точки зору фінансових збитків або інших наслідків у наступні два роки [1].

Результати соціологічних опитувань Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова (УЦЕПД) [2] свідчать, що тільки 2% респондентів вважають, що «майже ніхто в країні не бере хабарів». Більшість дотримується протилежної точки зору: «беруть хабарі, використовуючи службове становище, майже всі» – так вважають 12% опитаних; «Багато» – 49%; «Дехто» – 29%.

Навіть для реалізації своїх законних прав громадяни України мають вдаватися до корупційних дій – давати хабарі. За даними соціологічного опитування УЦЕПД, 60,5% респондентів знають про випадки, коли давали хабара для прийняття законного рішення. 47,5% опитаних знають про випадки хабарництва для ухвалення незаконного рішення. Довіру до державного апарату (чиновників) висловили 8,6% опитаних, не довіряють – 85,3% [2].

Отже, у можновладців України і у громадянського суспільства має викликати занепокоєння, що населення України дуже високо оцінює масштаби поширення корупції в Україні.

З 2014 року було розпочато низку важливих реформ у сфері боротьби з корупцією, зокрема було прийнято антикорупційну стратегію на 2014–2017 роки і план дій до неї. В результаті цього були створені Національне агентство з попередження корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) і Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, отриманими від корупційних та інших злочинів (Агентство по розшуку/поверненню активів, АРПА). Але останні дослідження свідчать про те, що корупція залишається глибоко вкоріненою в систему управління суспільства, а корупція в особливо великих розмірах залишається найбільш гострою політичною та економічною проблемою країни.

Корупція підриває довіру у всіх гравців, що взаємодіють на міжнародній арені, престиж країни з корумпованою політичною елітою стрімко падає, держави відмовляються будувати рівноправні і взаємовигідні відносини, а міжнародні фінансові організації – інвестувати кошти в економіку такої країни. Корупція в органах влади створює плацдарм для політичного тиску (що включає й економічні санкції) з боку тих, кого не

влаштовує такий режим, що згодом може приводити до військових конфліктів, «гуманітарних інтервенцій», революцій, створення передумов для розв'язання громадянської війни.

Необхідно відзначити той факт, що в Україні основним носієм корупції є потужний шар чиновництва, який незацікавлений у подоланні такої ситуації, оскільки вони є основними бенефіціарами в результаті неправомірного виконання державних функцій. Корупція є системним явищем в Україні і стрімко проникла в усі сфери державного управління (приватизація державної власності; розподіл бюджетних коштів; надання пільг і преференцій (зокрема, по експорту та імпорту, податкам, ліцензуванню тощо); одержання кредитів і субсидій тощо).

Корупційні прояви можуть виникати принаймні у двох випадках взаємодії державного службовця з громадянами. Перший – коли до повноважень державного службовця належить право надавати певні послуги (дати дозвіл, надати довідку тощо). У цьому разі корупційним проявам сприяють такі умови:

- збереження широкої сфери державних послуг, охоплених дозвільним принципом;
- незнання громадянами своїх прав на отримання послуг та приховування чиновниками інформації про свої обов'язки;

- монополія відомств на надання послуг [8].

Другий випадок, коли влада, виконуючи свою обмежуючу та регулюючу функцію, стягує обов'язкові платежі або накладає штрафи за порушення чинних норм. У подібних ситуаціях корупції сприяють:

- відсутність зручних процедур реалізації громадянином своїх зобов'язань;

- неадекватність шкал штрафів, що сприяє ухиленню від їх сплати за допомогою хабарів;

- видача дозволів на заняття різними видами діяльності;

- контроль з боку державних служб [8].

На сьогодні існує кілька моделей протидії корупції в країнах, що розвиваються: азіатська, африканська і латиноамериканська. У разі азіатської моделі корупція є не тільки звичним, але і суспільно прийнятним культурним та економічним явищем. Африканська модель передбачає, що «влада продається» групі основних економічних кланів, які домовилися між собою, і вони політичними засобами забезпечують надійність свого існування. Латиноамериканська модель корупції характеризується тим, що за потурання держави тіньові і криміналізовані сектори еко-

номіки досягають могутності, які можна порівняти з державними [3].

Кожна держава має своє ставлення до питання боротьби з корупцією в органах влади, самостійно вживає заходів, якими керується в цій боротьбі. Наприклад, антикорупційна стратегія протидії корупції в органах державної влади Німеччини базується на десяти основних принципах: охорона державної скарбниці і конкуренції за допомогою реєстра корупції; заборона посадовим особам, звільненим зі служби, протягом п'яти років мати відношення до підприємництва; введення санкціонованого контролю за телефонними розмовами; забезпечення широкої гласності шляхом створення «телефонів довіри» та інше.

На особливу увагу заслуговує досвід протидії корупції в Фінляндії, де один із найвищих антикорупційних рейтингів досягається завдяки наявності розвинених інститутів громадянського суспільства. Прозорість і гласність процесу прийняття рішень посадовими особами, відкритість і доступність більшості нормативних і підзаконних актів, політична, фінансова та кадрова незалежність системи правосуддя, гарантія захисту осіб, що допомогли органам влади в боротьбі з корупцією, гідний рівень зарплати державних службовців сприяють формуванню морально-психологічного настрою посадових осіб на неприйняття корупції [6, с. 281].

Одним із найважливіших напрямів протидії корупції в органах державної влади в Японії є кадрова політика. Державне адміністрування побудовано тут на принципі управління, згідно з яким керівні пости мають обіймати найбільш здібні люди, незалежно від їх соціального чи економічного становища, походження.

Пріоритетним напрямом антикорупційної державної стратегії Республіки Корея є впровадження «культури прозорості», яка на практиці реалізується за допомогою програми «OPEN» – он-лайн системи контролю за розглядом заяв громадян чиновниками міської адміністрації. Вільний доступ до інформації про стан справ виключає необхідність особистих контактів з чиновниками. Еталонним вважається новий Закон Республіки Корея «Про боротьбу з корупцією», який набув чинності 1 січня 2002 року та отримав широке міжнародне визнання [6, с. 286].

У США одна з головних умов стримування корупції – відсутність імунитетів у посадових осіб. Будь-який чиновник від конгресмена і до президента може бути притягнутий до кримінальної

відповідальності. В 1946 р. Конгресом США був прийнятий закон про регулювання лобістської діяльності, який став інструментом, що дав змогу значно знизити рівень корупції в органах американської державної влади [6, с. 288].

У Великобританії процедура скасування прийнятого закону, який на практиці виявився корупціогенним, вкрай проста. Поряд з якісною антикорупційною експертизою, що включає в себе оцінку регулюючого впливу, ці заходи дають змогу контролювати і припиняти впровадження корупційних практик на законодавчому рівні [7, с. 99–107].

В італійських органах влади корупція до початку 90-х рр. ХХ ст. настільки вкоренилася, що з ініціативи прокуратури і завдяки політичній волі керівництва Італії було прийнято безпрецедентне рішення провести антикорупційну операцію під назвою «Чисті руки». Результатом стали арешти майже 1,5 тис. бізнесменів і великих чиновників і зміцнення віри громадськості в невідворотність покарання за корупційні діяння [6, с. 282–284].

Гонконг і Сінгапур створили спеціальні антикорупційні органи (Незалежна комісія з боротьби з корупцією і Бюро з розслідування корупційної діяльності відповідно). Вони володіють політичною і функціональною самостійністю, не дозволяють втручатися в хід розслідування здатним вплинути на нього різним політичним силам [7, с. 33–47].

Необхідно зазначити, що в Ізраїлі через значні соціальні пільги для чиновників, а також безжального їх покарання у разі виявлення корупції, низова корупція практично відсутня [6, с. 286].

На прикладі антикорупційних стратегій США, країн Європи та Східної Азії можна зробити висновок, що повністю корупцію не викоренила жодна держава, але мінімізувати її рівень можливо. Проте далеко не всі країни досягають успіху у проведенні антикорупційної політики. Деякі держави, наприклад Китай, віддають перевагу репресивним заходам у боротьбі з корупцією, але не досягають значних результатів. Інші, зокрема Грузія, значно мінімізували корупцію на побутовому рівні, тоді як політична корупція поки що залишається.

Жодну державу в своєму історичному розвитку не оминула проблема корупції в органах влади. Але одні країни всіляко намагаються вирішити цю проблему, тоді як інші сприймають факт існування у владних структурах корупції як реалію існування. Отже, не тільки рівень корупції, але і ставлення до неї відрізняється в кра-

їнах, це залежить від звичаїв, традицій, рівня економічного розвитку, наявності політичних свобод у державі і безлічі інших умов.

Як вважав Р. Даль, надмірна концентрація і централізація влади є гальмом для розвитку демократії [4]. Те ж саме можна сказати і про боротьбу з корупцією – максимальне зосередження політичних і економічних ресурсів в одному центрі автоматично підвищує ймовірність виникнення корупційних проявів в органах влади.

З огляду на наведені аргументи постає запитання: чому ж ще не всі держави активно протидіють корупції? Відповідь на нього намагаються дати Д. Бейлі, Н. Лефф і інші прихильники інституційного підходу до вивчення корупції. Вони визнають, що «корупція є природним феноменом, що виявляється в перехідні періоди розвитку суспільства у разі зміни норм його функціонування і відсутності консенсусу в ньому, а також своєрідним посередником, об'єднуючим народжувані привілейовані і знедолені шари суспільства, що змінюються» [9, с. 23].

Таким чином, у рамках такого підходу пропонують ідею, згідно з якою в більшості країн з перехідною економікою корупція є засобом здійснення влади. З огляду на історичний досвід і сучасні дані міжнародних організацій, що вимірюють рівень корупції, можна стверджувати, що проблема корупції в органах влади існувала і існує як у країнах з розвинутою економікою, так і в країнах, що розвиваються.

Висновки. Отже, на сьогодні боротьба з корупцією в Україні є частиною політичного, економічного, соціального життя. Важливими причинами існування корупції є відсутність бажання політичної еліти подолати це ганебне явище, тому що вони є основними вигодоотримувачами та мають можливість використовувати інструмент боротьби з корупцією під час боротьби за владу.

Відсутність цілеспрямованої і системної боротьби з корупцією веде до її подальшого розвитку й укорінення. На такому етапі перетворень в Україні основним завданням є недопущення перетворення боротьби з корупцією на її імітацію. Слід пам'ятати, що держава, в якій корупція сприймається як норма буття, не може виробляти та впроваджувати політику на користь своїх громадян.

Отже, гарантією прийняття і послідовного втілення в життя комплексних антикорупційних програм є наявність політичної волі у керівництва держав, мінімізація безпосередніх кон-

тактів державних службовців, що мають вплив на прийняття управлінських рішень, розподіл ресурсів, надання адміністративних послуг тощо та успішне функціонування інститутів громадянського суспільства, що зробить процес управління прозорим та підконтрольним громадянам, які сплачують податки та є головним джерелом влади.

Перспективними напрямками досліджень у цій сфері залишається розробка соціально-економічних та організаційних інструментів реалізації антикорупційної політики, адже навіть самий прогресивний закон або успішний досвід інших країн не може бути корисним для України, бо не були враховані національні ментальні, соціальні та інші аспекти управління розвитком суспільства.

Список використаної літератури:

1. Всесвітнє дослідження економічних злочинів та шахрайства 2018 року: результати опитування українських організацій. URL: <https://www.pwc.com/ua/uk/survey/2018/pwc-gecs-2018-ukr.pdf>
2. Довіра громадян України до суспільних інститутів. URL: <http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiologichni-doslidzhennia/>
3. Заброда Д.Г., Кашкаров О.О. Основні моделі державних інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики. URL: irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe/
4. Dahl R.A. Development and democratic culture. Consolidating the third wave democracies / Ed. by L. Diamond et al. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997. P. 34–39.
5. Подолання корупції – необхідна умова зміцнення економіки України. URL: <https://nabu.gov.ua/povynu/podolannya-korupciyi-neobhidna-umova-zmicnennya-ekonomiky-ukrayiny/>
6. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: Причини, наслідки, механізми протидії: монографія. К.: КНТ, 2008. 316 с.
7. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>
8. Суханов В.А. Коррупция в органах государственной власти как глобальная проблема. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/korrupsiya-v-organah-gosudarstvennoy-vlasti-kak-globalnaya-problema/>
9. Gerring J., Thacker S.C. Political institutions and corruption: The role of unitarism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*. 2004. Vol. 34, No. 2. Pp. 295–330.
10. Secretary-General's statement on the adoption by the General Assembly of the United Nations Convention against Corruption. URL: <http://www.un.org/sg/statements/?nid=602/>

Брус Т. Н., Аршинникова А. В. Коррупция в органах государственной власти: причины возникновения и опыт борьбы

В статье рассматриваются причины возникновения и последствия коррупции в органах государственной власти для системы государственного управления, экономического развития государства и общества в целом, анализируется зарубежный и отечественный опыт борьбы с коррупцией. Также в статье освещен процесс становления коррупции в органах власти Украины в качестве глобальной проблемы современности, обращается внимание на необходимость более тесного международного сотрудничества для достижения успеха в борьбе с ней.

Ключевые слова: государственная служба, коррупция в органах государственной власти, коррупционное влияние, противодействие коррупции.

Brus T. M., Arshynnikova A. V. Corruption in the public authorities: causes of the arrangement and experience of fighting

The article touches upon the causes and consequences of corruption in public authorities for the system of public administration, economic development of the state and society in general, and analysis of the foreign and national practices in combating corruption. Much attention is giving to the process of setting up the corruption in the authorities of Ukraine as a global problem of the present and underscores the need of closer international cooperation to succeed in combating it.

Key words: Public Service, corruption in public authorities, corruption influence, counteracting corruption.

А. В. Гаєриловаспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

РИЗИКИ У ДОГОВІРНИХ ВІДНОСИНАХ У БУДІВНИЦТВІ

У статті узагальнено ризики, що можуть виникнути за договірних відносин. Досліджено та обґрунтовано необхідність удосконалення договірних відносин та збалансування інтересів сторін шляхом уведення в структуру договірних відносин такої незалежної інституції, як інженер-консультант. Визначено, що у сучасних умовах нормативно-правові акти стосовно зазначеної тематики потребують систематизації та досконалої схеми управління ситуаціями, що ймовірно можуть виникнути під час будівельної діяльності. Обґрунтовано доцільність розроблення примірної форми договору.

Ключові слова: ризик, договірні відносини, галузь будівництва, інженер-консультант, примірна форма договору, будівельна діяльність, Україна.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку будівельної галузі одним із нагальних питань є наявність гарантій у договірних відносинах, що відіграє важливу роль для мінімізації ризиків учасників, зацікавлених в успішній реалізації проекту. Однак на сьогодні кількість проблем та ризиків, що безпосередньо пов'язані з регулюванням взаємодії учасників у сфері будівельної діяльності, переважно збільшується. На особливу увагу заслуговує питання стосовно відсутності об'єктивного розподілу ризиків та відповідальності у зв'язку з невизначеністю правового статусу замовника будівництва як суб'єкта та сторони договору.

Виходячи з викладеного, на сьогодні назріло питання щодо доцільності застосування в Україні типових форм договорів підряду з метою справедливого розподілу обов'язків та ризиків (зокрема, фінансових) між сторонами договору та сприяння узгодженості інтересів учасників реалізації інвестиційних проектів. Відповідь на це запитання сформульовано у цьому науковому дослідженні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Релевантність цієї тематики характеризується відсутністю у наукових працях комплексних та систематизованих досліджень щодо визначення різних видів ризиків у будівельній діяльності, а також методів їх попередження та мінімізації.

Варто зазначити, що особливу увагу до цієї проблематики приділено у роботах таких фахівців, як: В. Висоцька І. Килимник, В. Кравченко, О. Медведчук, К. Паливода, В. Поляченко, О. Непомнящий, І. Хараїм та інших.

Проте на сьогодні це питання залишається не досить розкритим та потребує подальшого наукового обґрунтування.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження ризиків, що виникають у договірних відносинах у будівництві та пошук шляхів їх мінімізації.

Виклад основного матеріалу. В умовах глобалізаційних процесів об'єктивною основою специфіки облікового процесу будівельної діяльності є система договорів, що укладаються між господарюючими суб'єктами – учасниками будівництва. Здійснюючи договірні відносини, учасники, а саме замовник та виконавець, несуть низку фінансових і правових ризиків, тобто не виключається можливість судових розглядів.

Здається, що у договірних відносинах мінімізується кількість ризиків, позаяк механізм досить простий: підрядник виконує певну роботу в обумовлений термін, замовник приймає та розраховується за результат.

Вітчизняний учений В. Кравченко у наукових працях, з огляду на міжнародний досвід, зазначає, що зарубіжні економісти, зокрема із США, розрізняють два основні види ризиків у житловому будівництві. Перший з них – це так звані неминучі ризики. У цій ситуації будівельні компанії укладають зі страховими компаніями угоди страхування майна. Другий вид ризиків пов'язаний з неминучою невизначеністю процесу ведення житлово-будівельного бізнесу [4, с. 234]. Запропонований розподіл ризиків є безпосередньою передумовою формування ефективних важелів державного регулювання

для економічного та соціального розвитку будівельної галузі.

Для удосконалення договірних відносин та збалансування інтересів сторін шляхом введення у структуру договірних відносин (договір підряду, договір про надання інженерно-консультаційних послуг) такої незалежної інституції, як інженер-консультант, необхідно визначити характеристики цих механізмів.

Договір будівельного підряду укладається на проведення нового будівництва, капітального ремонту, реконструкції (технічного переоснащення) підприємств, будівель (зокрема, житлових будинків), споруд, виконання монтажних, пусконаладжувальних та інших робіт, нерозривно пов'язаних із місцезнаходженням об'єкта [9].

Договори будівельного підряду в сфері будівельної діяльності спрямовані на регулювання відносин між учасниками та мають ключові пункти, серед яких: предмет та ціна Договору, ризики та страхування, терміни виконання робіт, порядок забезпечення робіт проектно-кошторисною документацією, матеріальними ресурсами, порядок залучення до виконання робіт субпідрядників, організація виконання будівельних робіт, порядок здійснення Замовником контролю за якістю робіт і матеріальних ресурсів, фінансування робіт, приймання-передача закінчених робіт (об'єкта будівництва), права та обов'язки Сторін, проведення розрахунків за виконані роботи, гарантійні строки якості закінчених робіт (експлуатації об'єкта будівництва) та порядок усунення виявлених недоліків (дефектів), відповідальність Сторін та врегулювання спорів, місцезнаходження об'єкта, реквізити і адреси Сторін тощо.

У статті № 875 Цивільного кодексу України зазначено, що «за договором будівельного підряду підрядник зобов'язується збудувати і здати у встановлений строк об'єкт або виконати інші будівельні роботи відповідно до проектно-кошторисної документації, а замовник зобов'язується надати підрядникові будівельний майданчик (фронт робіт), передати затверджену проектно-кошторисну документацію, якщо цей обов'язок не покладається на підрядника, прийняти об'єкт або закінчені будівельні роботи та оплатити їх» [9].

На сучасному етапі в практиці будівельної діяльності в Україні починають використовувати міжнародні стандарти, зокрема застосовують договори про надання інженерно-консультаційних послуг, а також відбувається

співпраця з міжнародними організаціями. Міжнародно визнаними формами договорів є Гармонізовані Умови Контракту (2010 р.), Червона Книга (1999 р.), Жовта Книга (1999 р.), Біла Книга (1994 р./2006 р./2017 р.). Червона книга визначає умови контракту на будівництво, підряд на об'єкт присуджується на основі міжнародних конкурсів. Жовта книга застосовується у постачанні обладнання, проектуванні та будівництві. Біла книга містить типовий договір між замовником і консультантом на надання послуг. Існують також Срібна, Зелена, Синя, Оранжева книги. Всі вони – це форми контрактів, що мають відповідне кольорове маркування та разом становлять «Веселку книг FIDIC» [7, с. 3].

Нові умови FIDIC 2017 року прийшли на зміну відомому Виданню контрактів FIDIC 1999 року, які регулювали велику кількість масштабних міжнародних проектів у сфері будівництва та інфраструктури завдяки своїй гнучкості та можливості застосування в умовах різних юрисдикцій. Як такі умови контрактів FIDIC залишаються та залишатимуться «контрактами першого вибору» під час реалізації міжнародних проектів у сфері інфраструктури та будівництва переробних заводів, зокрема в Східній Європі, Африці, Близькому Сході та Азії [2].

На сьогодні інженер-консультант виступає в ролі експерта, який консультує замовника з питань реалізації проекту, займається підбором постачальників і підрядників, об'єктивно і незалежно керує будівництвом на майданчику і повністю супроводжує проект на всіх стадіях. Він несе відповідальність за дотримання норм законодавства у частині делегованих замовником повноважень. У разі потреби його залучають до участі у вирішенні спорів, особливо на етапах досудового (позасудового) врегулювання спорів: управління претензіями, медіація, ад'юдикація через Раду з урегулювання спорів (DAB), арбітраж тощо [5, с. 5].

Контракти FIDIC базуються на англосаксонському праві і водночас адаптуються до вимог законодавства України, яким регламентовано договірні відносини у сфері будівництва, а саме: Цивільного, Господарського кодексів України, Загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2005 року № 668. Контрактна документація, відповідно до якої реалізується проект, складається з двох комплектів: контракту між Клієнтом (Замовник будівництва

за українським законодавством) і Консультантом і контракту між Клієнтом і Підрядником. Ключовою фігурою в контрактах FIDIC є інженер-консультант [7, с. 3].

Слід зауважити, що діяльність інженера-консультанта законодавчо підкріплена нормативно-правовими актами, зокрема:

– Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 року № 1065 «Про затвердження вимог щодо проведення контролю якості робіт з нового будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг загального користування»;

– Наказом Міністерства соціальної політики України від 23 червня 2017 року № 1050 «Про затвердження Мінімальних вимог з охорони праці на тимчасових або мобільних будівельних майданчиках»;

– Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 26 жовтня 2017 року № 1542 «Про затвердження зміни № 6 до Національного класифікатора України ДК 003:2010»;

– Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 8 серпня 2017 року № 192 «Про внесення змін до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників», Випуск 64 «Будівельні, монтажні та ремонтно-будівельні роботи» (зі змінами, внесеними наказом від 29.12.2017 № 350).

– Наказом Національного органу стандартизації від 16 квітня 2018 року № 102 «Про прийняття змін до національних нормативних документів».

Однак аналіз нормативно-правового регулювання договірних відносин у будівництві [1; 6; 9] та практики застосування вітчизняного законодавства дає змогу виокремити низку недоліків у формуванні та реалізації державної договірної політики, серед яких:

– відсутність оптимального розподілу ризиків та відповідальності у зв'язку з невизначеністю правового статусу замовника будівництва як суб'єкта та сторони договірних відносин;

– недосконалість механізмів досудового (позасудового) врегулювання спорів під час укладання та реалізації договорів будівельного підряду;

– перешкоди у використанні міжнародно визнаних форм будівельних контрактів під час укладання договорів будівельного підряду на теренах Української держави;

– неузгодженість понятійно-категорійного апарату стосовно назви договорів, предметом

яких є виконання робіт із будівництва об'єкта та виконання інженерних досліджень;

– наявність у нормативно-правових актах нерелевантних норм, неузгодженості нормативно-правових документів, правових складнощів та протиріч.

З огляду на ситуацію, що склалася на сьогодні, доцільно опрацювати питання розроблення примірної форми договору на надання інженерно-консультаційних послуг, що базуватиметься на законодавстві України (Цивільний та Господарський кодекси України), матиме структуру, наближену до міжнародно визнаних форм контрактів, – загальні умови з урахуванням визначених ЦКУ і ГКУ істотних умов та особливі умови у формі додатків.

Договір на надання інженерно-консультаційних послуг, який базуватиметься на законодавстві України, є одним із найскладніших господарських договорів у сучасній практиці з безліччю істотних умов та складнощів. Найчастіше укладення договору у будівельній галузі вимагає участі декількох фахівців: юриста, головного інженера, фахівця зі складання кошторису.

Укладаючи договір на надання інженерно-консультаційних послуг, перш за все необхідно переконатися в тому, що у сторін договору наявні необхідні дозвільні документи, такі як: атестат будівельної організації на відповідний клас складності, свідоцтво про технічну компетентність, для деяких робіт – також сертифікат будівельних робіт, систему якості підприємства. Причому дозвільна документація може знадобитися не тільки підряднику, але в деяких випадках і замовнику.

За цим договором підрядник має зобов'язатися виконати комплекс робіт із будівництва, реконструкції, комплексного технічного переозброєння чи ремонту (капітального ремонту) об'єкта та здати результат робіт замовнику, а замовник зобов'язується прийняти результат робіт та сплатити обумовлену суму в порядку, передбаченому договором.

Варто враховувати, що роботи, передбачені договором на надання інженерно-консультаційних послуг, мають виконуватися в обсязі, зазначеному у зведеній таблиці обсягів та вартості матеріалів, обладнання, робіт, послуг та в терміни згідно з графіком виконання робіт, послуг і поставок.

Слід зауважити, що одним із головних елементів змісту оновлених будівельних контрактів має стати розподіл відповідальності між

сторонами контракту. Зазвичай це так звані «контрактні ризики», тобто ризики, що випливають із зобов'язань сторін за укладеним контрактом. Єдиний спосіб мінімізувати такі ризики – це зняття з себе відповідальності, в тому числі і шляхом передачі відповідальності іншій стороні, тобто зняття контрактного ризику може бути реалізовано до підписання контракту або (рідко) під час його виконання шляхом укладення «Додаткової угоди». Мінімізувати такі ризики можливо шляхом підвищення якості управління в частині, що стосується кожної зі сторін.

Найбільші ризики найчастіше бере на себе «пасивний» учасник, тобто сторона договору, що залишилася поза безпосередньою участю в його складанні. Коли готовий проект підрядного договору пропонує підрядник, він може спланувати та побудувати договірні відносини свідомо на шкоду інтересам замовника. З іншого боку, замовник, який має широкий вибір альтернативних виконавців на ринку підрядних послуг, часто бере ініціативу з розроблення тексту документа на себе, диктує свої умови підряднику, цим самим пригнічує його права та матеріальні інтереси.

Розподіл ризиків між замовником і підрядником має відбуватися за рівними умовами, а саме:

- кожна зі сторін має нести відповідальність за чітко встановленими у договорі зобов'язаннями та виконувати їх;
- кожна сторона має право на компенсації у разі порушення своїх зобов'язань іншою стороною;
- кожна сторона має право на компенсації у разі виникнення несприятливих обставин, що неможливо було передбачити завчасно.

Слушно, що типовими формами контрактів FIDIC передбачено механізм урахування особливостей законодавства країни, у якій такі форми контрактів застосовуються, а також специфіки кожного об'єкта будівництва. Для цього в контракті присутні дві частини: Загальні умови контракту та Особливі умови, які прописуються сторонами залежно від особливостей національного законодавства та особливостей проекту. Окрім типових форм контрактів, FIDIC публікує докладні коментарі, методичні посібники та рекомендації щодо застосування кожного із зазначених типових контрактів, нормативи контрактної документації та угод між замовником і консультантом, форми для проведення тендерів, інформаційні дані для інженерів-кон-

сультантів, замовників, кваліфікаційні анкети, звіти про заходи, організатором яких виступає FIDIC, а також інші документи, що регламентують відносини між учасниками інвестиційно-будівельної діяльності. Умови типових контрактів, розроблені FIDIC, перекладені багатьма мовами і широко використовуються під час виконання як міжнародних, так і національних будівельних проектів. Ці документи застосовують Міжнародний і Європейський банки розвитку і реконструкції, державні і приватні замовники багатьох країн світу [8].

На думку І. Килимник та В. Висоцької, будівельні контракти, укладені за формами FIDIC, порівняно з договорами підряду, які застосовуються в Україні, мають більшу деталізацію як загальних, так і особливих умов, що дає змогу забезпечити високий рівень контролю цільового використання коштів і координацію дій усіх учасників проекту. Як результат під час використання контрактів FIDIC завдяки покращенню контролю процесу замовник зможе більш якісно контролювати витрати коштів, що знизить вартість будівництва загалом [3, с. 158].

Отже, застосування договору на надання інженерно-консультаційних послуг є прерогативою соціально-економічного розвитку. Наведена вище характеристика договору у галузі будівельної діяльності свідчить про те, що за сучасних умов доцільне надання пропозицій Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України щодо розгляду питання про розроблення та запровадження в Україні примірної форми договору про надання інженерно-консультаційних послуг.

Висновки і пропозиції. За результатами наукового дослідження можна зробити такі висновки. Питання щодо систематизації ризиків, що виникають під час виконання сторонами обов'язків, визначених положеннями договорів підряду в Україні, широко обговорюються вітчизняними фахівцями з питань договірних відносин. Важливим на сьогодні є питання науково-теоретичного та нормативно-правового закріплення фактичного статусу контрактів, що пов'язані з використанням у вітчизняному правовому полі комбінованих форм договорів. На сьогодні вже створені всі необхідні передумови для прийняття відповідних рішень та здійснення ефективних заходів щодо мінімізації можливих ризиків. Очевидно, що застосування типових форм договорів підряду сприяє узгодженню

інтересів замовників і підрядників, а також справедливому розподілу ризиків (зокрема, фінансових) між учасниками реалізації проектів.

Однак для цього необхідно розроблення примірної форми договору на надання інженерно-консультаційних послуг, яка базуватиметься на вимогах, встановлених законодавством України (Цивільний та Господарський кодекси України), і матиме структуру, наближену до міжнародно-визнаних типових форм контрактів – загальні умови, які враховуватимуть визначені на законодавчому рівні істотні умови та особливості умови.

Перспективи подальших досліджень та публікацій полягають в опрацюванні питання удосконалення договірних відносин та збалансуванні інтересів сторін шляхом уведення у структуру договірних відносин такої незалежної інституції, як інженер-консультант.

Список використаної літератури:

1. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. ВВР України. URL: https://urist-ua.net/кодекси/господарський_кодекс_україни/стаття_317/
2. Запровадження нових умов контрактів FIDIC. Wolf theiss client ALERT. URL: https://www.wolftheiss.com/fileadmin/content/6_news/clientAlerts/2017/2017_Q4/17_12_06_CA_Launch_of_New_FIDIC_Contract_conditions_final_Ukrainian_version.pdf
3. Килимник І.І. Використання будівельних контрактів Фідік під час впровадження інфраструктурних проектів у будівництві в Україні / І.І. Килимник, В.Г. Висоцька. Економіко-правові засади формування та розвитку регіональної інфраструктури в умовах децентралізації економіки України: матеріали Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф., присвяченої 100-річчю НАН України (1–28 лютого 2018 р.). С. 155–158. URL: http://eprints.kname.edu.ua/50169/1/ilovepdf_com-156-159.pdf
4. Кравченко В.І. Основи житлової економіки / В.І. Кравченко, К.В. Паливода, В.А. Поляченко. Київ: Основа, 2007. 416 с.
5. Непомнящий О. Інженер-консультант: суб'єкт господарювання і фахівець / О. Непомнящий, А. Гаврилов, О. Медведчук, І. Хараїм. Вісник будівельника. № 2 (5). 2018. С. 4–14. URL: <http://strategia.gov.ua/wp-content/uploads/2018/05/stattia-inzhener-konsultant.pdf>
6. Про затвердження Загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серп. 2005 р. Офіц. вісн. України. 2005. № 31 (ч. 2). Ст. 1867. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/668-2005-%D0%BF>
7. Типові проформи контрактів FIDIC. Інформаційна довідка. Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури. URL: <http://www.gitn.org.ua/news/TipoviproformikontraktivFIDICInformatsiyadovidka/>
8. Хараїм І.В. Співробітництво з міжнародними організаціями для модернізації публічної політики управління ризиками в будівництві. Актуальні проблеми державного управління. № 1(53). 2018. С. 1–6. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2018-1/doc/2/07.pdf>
9. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435 IV. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 40–44. Ст. 356. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435_15

Гаврилов А. В. Риски при договорных отношениях в строительстве

В статье идентифицированы риски, которые могут возникнуть при договорных отношениях. Исследованы и обоснованы вопросы по совершенствованию договорных отношений и сбалансированию интересов сторон путем введения в структуру договорных отношений такого независимого института, как инженер-консультант. Определено, что в современных условиях нормативно-правовые акты по указанной тематике требуют систематизации и совершенной схемы управления ситуациями, которые могут возникнуть во время строительной деятельности. Обоснована необходимость принятия Министерством регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины названной формы договора в качестве примерной формы.

Ключевые слова: *риск, договорные отношения, отрасль строительства, инженер-консультант, примерная форма договора, строительная деятельность, Украина.*

Havrylov A. V. Risks in contractual relations in construction

The article identifies risks that may arise in contractual relations. The question of improving contractual relations and balancing the interests of the parties by introducing into the structure of contractual relations of such an independent institution as an engineer-consultant is investigated and grounded. It is determined that in the current conditions the legal acts concerning the aforementioned subjects require systematization and the perfect control of situations management, which are likely to arise during the construction activity. The necessity for the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine to accept the form of the contract as an exemplary form is substantiated.

Key words: *risk, contractual relations, construction industry, consultant engineer, model form of agreement, construction activity, Ukraine.*

Л. П. Горбата

аспірант кафедри публічного управління
та менеджменту інноваційної діяльності
Навчально-наукового інституту післядипломної освіти
Національного університету біоресурсів і природокористування України

ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ У КОНТЕКСТІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Статтю присвячено актуальним питанням захисту персональних даних в умовах відкритості органів публічної влади. Проаналізовано чинне законодавство з цього питання та проблеми правового регулювання захисту персональних даних в Україні. Наведено практичні приклади порушення захисту персональних даних в органах публічної влади. Розглянуто міжнародний досвід з цього питання та звернено увагу на необхідність захисту конфіденційної інформації в контексті сучасних державотворчих процесів.

Ключові слова: персональні дані, органи публічної влади, інформаційна відкритість, інформація, правове регулювання, інновації.

Постановка проблеми. Прозорість влади є однією з основних засад функціонування правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні та здійсненні державної політики, її вплив на всі етапи процесу прийняття управлінських рішень, а також відкритий доступ громадян до повної об'єктивної й достовірної інформації, якою володіють органи влади (публічної інформації).

Від якості інформування громадськості про діяльність органів влади залежить, власне, й її ефективність. Отже, публічна інформація є базовим елементом демократії, а прозорість влади – невід'ємною ознакою належної діяльності публічної влади [5, с. 241].

Однак сучасні суспільні відносини характеризуються широким використанням персональних даних під час обігу інформації, товарів, послуг і капіталів, що вимагає не тільки вільного руху інформації про особу, а й забезпечення її ефективного захисту в контексті дотримання основних прав і свобод людини. Прогрес у галузі інформаційних технологій, зокрема в частині розробки та впровадження програмного забезпечення, активність у формуванні баз персональних даних надзвичайно загострили проблему необхідності захисту приватних даних фізичних осіб.

В умовах інформаційної відкритості органів публічної влади без досконалого дослідження стандартів щодо захисту персональних даних, базових принципів їх захисту, вивчення осо-

бливостей національних регулятивних підходів у край ускладнюється розуміння сучасних проблем правового регулювання відносин із захисту відомостей про особу загалом та персональних даних громадянина зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На пошуки ефективних шляхів вирішення цих актуальних питань спрямоване це дослідження, яке безпосередньо пов'язане із науковими розвідками кафедри публічного управління та менеджменту інноваційної діяльності ННІ післядипломної освіти Національного університету біоресурсів і природокористування України, що здійснюються у межах науково-дослідної теми «Теоретичні засади і механізми реалізації інноваційних процесів у публічному управлінні» (ДР №118U100146).

Питання, пов'язані із персональними даними, досліджувались у працях таких вітчизняних науковців, як: В. Ліпкан, Р. Калюжний, Т. Костецька, О. Кохановська, А. Марущак, А. Новицький, Н. Співак, А. Тунік, І. Усенко, К. Цьомик, М. Щербатюк.

Що стосується захисту персональних даних у контексті інформаційної відкритості органів публічної влади, то у наукових працях Т. Обуховської і В. Шуляка «Персональні дані: теорія та реальність» [8, с. 76; 7, с. 119] проаналізовано чинну нормативно-правову базу у сфері захисту персональних даних в Україні, визначено основні проблемні питання нормативно-правового

врегулювання дій з персональними даними під час їх обробки та обігу в державних інформаційних ресурсах органів державної влади та органів місцевого самоврядування та шляхи їх вирішення; запропоновано конкретні пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази, насамперед шляхом систематизації, конкретизації, деталізації та доповнення необхідними документами. У публікаціях деяких вітчизняних провідних фахівців у галузі державного управління та захисту персональних даних (О. Волков [1], Н. Докучаєва [3], Д. Павленко [9] тощо) розглядаються принципи захисту персональних даних у зарубіжних країнах та міжнародні правові акти, що регламентують відносини у сфері захисту персональних даних [6, с. 95].

Проте наявні напрацювання свідчать лише про науковий і практичний інтерес до тематики дослідження, але вони не повною мірою відображають основні тенденції щодо захисту персональних даних під час їх використання органами публічної влади.

Метою статті є вивчення особливостей національних регулятивних підходів щодо захисту персональних даних та їх використання органами публічної влади, визначення проблем та напрямів вдосконалення чинного законодавства з цього питання.

Виходячи з мети, поставлено такі завдання:

- виокремити та узагальнити особливості захисту персональних даних в умовах інформаційної відкритості органів публічної влади;
- проаналізувати думки науковців щодо необхідності захисту персональних даних у контексті досліджуваної тематики;
- з'ясувати можливості законодавчого впливу на оптимізацію захисту персональних даних в умовах інформаційної відкритості органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Міжнародно-правова практика свідчить про пріоритетність принципу відкритості діяльності органів публічної влади. Міжнародні документи та законодавство зарубіжних держав не встановлюють прямої заборони вільно використовувати персональні дані, а зазначають охорону персональних даних у контексті захисту інших прав людини. Так, у Загальній декларації прав людини [4] було проголошено, що ніхто не може піддаватися свавільному втручанню в особисте та сімейне життя, що кожна людина має право на захист закону від такого втручання. Європейська Конвенція про захист прав і основних свобод люди-

ни від 4 листопада 1950 р. [12] конкретизувала це право, проголосивши, що кожна людина має право на свободу дотримуватися своєї думки, отримувати й поширювати інформацію та ідеї без втручання з боку державних органів.

Національні закони деяких зарубіжних держав захищали дані стосовно тільки фізичних осіб. Інші країни дотримувалися захисту персональних даних, які обробляються тільки автоматично, водночас інші поширювали його також на ручні й друковані дані. Частина країн вважала за необхідне забезпечити захист «прайвеси» загалом і персональних даних зокрема. Серед держав-членів ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку) були прихильники всіх трьох можливих підходів до побудови системи правового захисту персональних даних: генерального, секторного (галузевого) і змішаного. Отже, в зарубіжних країнах відсутня чітка концепція всебічної охорони персональних даних. Це пояснюється тим, що у цих державах особисті дані людини не використовуються в злочинних цілях чи з метою нашкодити конкретним особам.

Варто зазначити, що в Україні принцип прозорості влади є одним із першочергових у діяльності органів публічної влади. Зауважимо, що Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачено три загальні принципи забезпечення доступу до публічної інформації:

- 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- 2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, установлених законом;
- 3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак [5, с. 242].

Поряд з тим Закон України «Про захист персональних даних», що був прийнятий у 2010 р. та набув чинності з початку 2011 р., запровадив прогресивні норми, які покликані охороняти конфіденційні дані та приватну інформацію громадян під час їх обробки та зберігання у різноманітних базах даних [11]. При цьому вказаний Закон все ж є базовим і чи не єдиним документом, на основі якого почалася та триває активна робота із розробки цілої низки підзаконних актів, що деталізуватимуть його норми на стадії їх практичного застосування.

Прийняття вказаного Закону покликано забезпечити охорону конфіденційної інформації про особу від використання її на шкоду самій

особі. За результатами практичної діяльності можна стверджувати, що нині персональні дані особи можна отримати через проблеми технічного чи організаційного характеру.

Крім цього, високий рівень корупції в країні та незахищеність баз інформації можуть потрапити до рук зловмисників. Справді, вже зараз у мережі Інтернет можна придбати чи навіть взяти в оренду безліч баз з персональними даними починаючи від даних про боржників різних банків до баз даних МВС України [13].

Натепер відомі випадки порушення законодавства про захист персональних даних. Пов'язані вони з Міністерством освіти і науки України, Державною адміністрацією залізничного транспорту та Міністерством юстиції України. Зокрема, представники Міністерства освіти і науки України вносили до єдиної державної бази, пов'язаної зі студентами та викладачами, дані про школярів та навіть дошкільнят. У школах батькам роздавали на підпис папери, у яких йшлося про те, що батьки не проти обробки персональних даних їхніх дітей. Інформацію про те, що цю згоду можна не давати дирекції шкіл здебільшого просто замовчували. У результаті Міністерство освіти отримало базу з персональними даними мільйонів громадян, адже в навчальних закладах навчається близько 4 мільйонів дітей.

Свою чергою «Укрзалізниця» правозахисниками була звинувачена в тому, що фіксує і зберігає персональні дані пасажирів. Дані фіксувалися нібито для «забезпечення майнової безпеки громадян», які користуються залізничним транспортом з метою ефективної протидії кримінальним правопорушенням та можливістю ідентифікації осіб, постраждалих у випадках аварій та катастроф [13].

Але існування такої бази також дає змогу працівникам Національної поліції України відстежувати пересування громадян, що не дуже лояльні до чинної влади. Є чимало випадків, коли зупиняли рух поїзда і з маршруту знімали активістів, які їхали на акції протестів. У зв'язку з цим Гельсінська спілка України свого часу вимагала притягти до відповідальності «Укрзалізницю» за незаконний збір та збереження персональних даних громадян, а вже накопичену інформацію знищити.

Найбільш резонансним випадком стала справа щодо поширення персональних даних із державних реєстрів Міністерства юстиції. На сайті Міністерства юстиції спочатку повідомлялося про хакерську атаку, пізніше колектив

Держінформюсту офіційно повідомив про рейдерське захоплення державних реєстрів (тобто всієї конфіденційної інформації про громадян України) невідомими особами, а згодом у мережі Інтернет з'явилася інформація, що проблеми з державними реєстрами пов'язані з конфліктом між старим і новим керівництвом Міністерства юстиції України [13].

Ці випадки наочно демонструють, що персональні дані, незважаючи на наявність чинного законодавства про заборону їх використання на шкоду особі, широко використовуються будь-яким органом публічної влади з порушенням такого законодавства. Це свідчить про необхідність забезпечення правового та організаційного механізму забезпечення захисту персональних даних у органах публічної влади.

На жаль, в цьому разі ми не можемо звертатись до досвіду зарубіжних держав, адже там не встановлено обов'язковості захисту конфіденційної інформації про особу. У цих державах особиста інформація перебуває у вільному доступі, проте не використовується у протизаконний спосіб.

І. Грищенко та М. Кулаєць слушно зазначають, що кожна реформа потребує своїх виконавців та глибокого розуміння суті реформування. Без цього будь-яка, навіть найліпше підготовлена реформа приречена на провал [2].

Саме тому необхідно розробити і впровадити дієвий механізм захисту персональних даних в умовах відкритої діяльності органів публічної влади. Адже персональні дані є тією винятковою інформацією, яку на сьогодні потрібно охороняти в Україні.

Висновки. В Україні понад два десятки законів регулюють суспільні відносини, що пов'язані зі збиранням, зберіганням, використанням та поширенням інформації про особу, однак всі вони не мають чіткого та скорельованого з європейським законодавством визначення персональних даних. Вітчизняним законодавством не повністю визначено режим збирання, зберігання, використання та поширення інформації про особу. Механізм реалізації зазначеного права належним чином не визначений. Відсутнє й регулювання використання конфіденційної інформації про особу.

Під час розгляду основних переліків персональних даних прослідковуються різні принципи формування відомостей про особу. Різноманітність персональної інформації зумовлює різну значущість цих відомостей для людини. Цим зумовлюються різні підходи і вимоги правового захисту персональних даних.

Список використаної літератури:

1. Волков А., Царев Е. Защита персональных данных: пригодится ли нам британский опыт? URL: <http://www.ispdn.ru/publications/7312/> (дата звернення: 09.12.2018).
2. Грищенко М.І., Кулаєць М.М. Розвиток спроможності територіальних громад. Науковий вісник Полісся. Чернігів. 2018. № 2 (14). Ч. 1. С. 98–104.
3. Докучаева Н. Феномен украинской визитницы, или Защита персональных данных по-украински. URL: <http://pravotoday.in.ua/ru/press-centre/publications/pub-190/> (дата звернення: 09.12.2018).
4. Загальна декларація прав людини: Декларація від 10 груд. 1948 р. // База даних «Законодавство України» / ВР України URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення 11.12.2018).
5. Заяць О.Є. Перспективи розвитку права громадян на отримання інформації від органів державної влади в сучасних умовах державотворення. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права: зб. наук. пр. 2013. № 11. С. 241–245.
6. Обуховська Т.І. Захист персональних даних в умовах розвитку інформаційного суспільства: передумови, принципи та міжнародне законодавство. Вісник НАДУ. 2014. № 1. С. 95–103.
7. Обуховська Т.І. Нормативно-правове забезпечення обробки та циркуляції персональних даних. Вісн. НАДУ. 2011. № 4. С. 119–126.
8. Обуховська Т.І., Шуляк В.П. Персональні дані: теорія та реальність. Електронне урядування. 2011. № 2. С. 76–88.
9. Павленко Д. Як захистити персональні дані: офіційний сайт Економічної правди. URL: <http://www.epravda.com.ua/columns/2011/09/30/300156/> (дата звернення: 09.12.2018).
10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення 11.12.2018).
11. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> (дата звернення: 09.12.2018).
12. Про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція від 4 листоп. 1950 р. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004 (дата звернення 11.12.2018).
13. Чому потрібно захищати персональні дані: офіційний сайт газети «Бориспіль. Ринок». URL: <https://borinfo.com.ua/boryspil-products-news-2013-12-405-2/> (дата звернення 11.12.2018).

Горбата Л. П. Защита персональных данных в контексте информационной открытости органов публичной власти: реалии и перспективы

Статья посвящена актуальным вопросам защиты персональных данных в условиях открытости органов публичной власти. Проанализировано действующее законодательство по данному вопросу и проблемы правового регулирования защиты персональных данных в Украине. Приведены практические примеры нарушения защиты персональных данных в органах публичной власти. Рассмотрен международный опыт по данному вопросу и обращено внимание на необходимость защиты конфиденциальной информации в контексте современных государственных процессов.

Ключевые слова: персональные данные, органы публичной власти, информационная открытость, информация, правовое регулирование, инновации.

Horbata L. P. Protection of personal data in the context of information openness of bodies of the public power: realities and prospects

Article is devoted to topical issues of protection of personal data in the conditions of openness of bodies of the public power. The current legislation on the matter and problems of legal regulation of protection of personal data in Ukraine are analyzed. Practical examples of violations of personal data protection in public authorities are given. The international experiment on the matter is considered and the attention to need of protection of confidential information in the context of modern state processes is paid.

Key words: personal data, bodies of the public power, information openness, information, legal regulation, innovations.

Р. Ю. Грицко

доктор наук з державного управління,
кандидат медичних наук, доцент кафедри інфекційних хвороб
Львівського національного медичного університету імені Данила Галицького

РОЛЬ ФАХІВЦІВ СІМЕЙНОЇ МЕДИЦИНИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ВИКОНАННІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗДОРОВ'ЯМ ГРОМАДЯН ЗАСТОСУВАННЯМ ТРАНСПЛАНТАЦІЇ АНАТОМІЧНИХ МАТЕРІАЛІВ ЛЮДИНИ

У статті подані матеріали про трансплантацію донорських органів і тканин з метою відновлення здоров'я людини-реципієнта та роль сімейного лікаря в комплексному механізмі державного управління цим процесом.

Ключові слова: трансплантація анатомічних матеріалів людині, механізми, методи та інструменти державного управління, громадське здоров'я об'єднаних територіальних громад, фахівці сімейної медицини, їхні функції та безперервний професійний розвиток.

Постановка проблеми. За останні десятиліття трансплантаційна хірургія набирає значних успіхів. Ця сфера медичної практики щодо відновлення здоров'я тяжких хворих у розвинутих країнах досягла 40 тисяч пересаджених органів і тканин. Передбачається, що вже через кілька років 50% усіх хірургічних операцій буде займати трансплантація [1].

Незважаючи на те, що Україна була однією з перших країн, в якій проводились операції з пересадки органів, сьогодні наша країна далеко відстає від розвинутих країн. Щорічно трансплантацію серця потребує 2 тис. українців, однак жодної пересадки не виконується, пересадку нирок чекають 4 тис. осіб на рік, а проводиться не більше 100, пересадку печінки потребує до 2,5 тис. хворих, а отримує її 30–40 осіб.

Водночас у США, які є лідером із трансплантації органів, робиться 10 тис. пересадок нирок протягом року, 4 тис. – печінки та 2 тис. – серця.

Трансплантологія протягом життя одного покоління лікарів перетворилась в окрему сферу медичної науки. За останні десятиріччя в ній чітко визначилися певні самостійні напрямки клінічного застосування з різними об'єктами досліджень: органа, тканинна, клітинна тощо [2–4].

На сьогоднішній день розвиток трансплантології досяг небувалих успіхів. Трансплантація органів – це диво двадцять першого століття, порятунком і надією людства [5]. Соціальне значення трансплантації та донорства органів

визначається функцією порятунку життя, що потребує належного правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Трансплантологія – видатне явище ХХ – ХХІ століть. Воно посідає особливе місце в низці науково-медичних напрямів, тому що інтегрує досягнення широкого кола фундаментальних і прикладних наук, спеціальностей, професій, філософських, етичних, правових і релігійних концепцій. Жоден із видів людської діяльності не використовує такий великий арсенал інтелектуального продукту, як трансплантологія [6; 7].

Застосування у вітчизняній медичній практиці лікування хворих у критичних стадіях життєво-важливих органів і систем стандартів сучасної трансплантації дає можливість продовжити життя пацієнтів, покращити якість життя громадян і рівень громадського здоров'я об'єднаних територіальних громад.

Особливого значення під час трансплантації набуває донорство органів живої чи раптово померлої людини. Питання вибору живого донора та надання згоди на вилучення анатомічного матеріалу і посмертне донорство – одне з найскладніших питань трансплантології, тому що пов'язане з правом вибору особи та повагою до цього вибору після смерті людини [7; 8].

Конституцією України (Стаття 29) передбачена особиста недоторканість в аспекті згоди чи відмови від будь-якого медичного втручання. На деталізацію змісту цієї норми в законодавстві

України передбачено право на донорство або окремі його структурні елементи [9]. Незважаючи на це, пересадка життєво важливих органів в Україні до прийняття нового Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» від 17.05.2018 р. № 2427-VIII (далі – Закону) була значно обмеженою.

Названим вище Законом [10] створено новий комплексний механізм державного управління процесом трансплантації анатомічних матеріалів людині, який складається з політичного, організаційного, мотиваційного, економічного і правового механізмів вирішення проблем, пов'язаних із практичним застосуванням трансплантації різних анатомічних матеріалів людині на основі таких засадничих принципів [ст. 4]: добровільності; гуманності; анонімності; надання донорських органів потенційним реципієнтам за медичними показаннями; безоплатності (крім гемопоетичних стовбурових клітин); дотримання черговості (крім родинного і перехресного донорства); достойного ставлення до тіла в разі посмертного донорства.

Мета статті – аналіз матеріалів про трансплантацію донорських органів і тканин з метою відновлення здоров'я людини-реципієнта та ролі сімейного лікаря в комплексному механізмі державного управління цим процесом.

Виклад основного матеріалу. Ефективність системи охорони здоров'я зумовлюється результатами здійснення державою та суспільством комплексу політичних, організаційних, мотиваційних, фінансово-економічних, нормативно-правових, природо-охоронних, профілактичних заходів і заходів із відновного лікування, спрямованих на формування, збереження та зміцнення здоров'я здорових людей та відновлення здоров'я хворих і травмованих людей, підвищення якості й тривалості життя кожної людини та громадського здоров'я територіальних громад всього українського суспільства [11; 12].

Сучасна система охорони здоров'я України сформована на основі принципів і пріоритетів державної політики в охороні здоров'я [13], визначених Конституцією України, основами законодавства України про охорону здоров'я [14; 15] та іншими законодавчими актами, що регулюють суспільні відносини у сфері охорони здоров'я.

Політичний механізм державного управління у сфері застосування трансплантації органів і тканин людині та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією, в Законі викладено так (ст. 3):

1. Державна політика у сфері застосування трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією, спрямована на:

- надання доступної, своєчасної та якісної медичної допомоги із застосуванням трансплантації відповідно до цього Закону;
- забезпечення безоплатності надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації;
- додержання прав людини на захист людської гідності під час застосування трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією, в порядку, встановленому цим Законом та іншими Законами України;
- забезпечення належної безпеки анатомічних матеріалів на всіх етапах трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією;
- забезпечення дотримання основних принципів застосування трансплантації;
- запобігання незаконному використанню анатомічних матеріалів людини;
- координацію діяльності органів виконавчої влади у сфері застосування трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією;
- створення умов для проведення наукових досліджень, упровадження нових технологій щодо застосування трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією;
- розвиток міжнародного співробітництва у цій сфері.

2. Держава забезпечує здійснення активної інформаційної політики у сфері застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині, спрямованої на формування позитивного ставлення до прижиттєвого та посмертного донорства анатомічних матеріалів, шляхом інформування населення про трансплантацію як безальтернативний метод надання медичної допомоги, що використовується для порятунку життя і відновлення здоров'я людини, в тому числі через соціальну рекламу та підвищення обізнаності громадян щодо правового регулювання відносин у сфері застосування трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією.

3. Формування та реалізацію державної політики у сфері застосування трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією, в межах своїх повноважень забезпечують Кабінет міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади.

4. Держава сприяє здійсненню громадського контролю за застосуванням трансплантації та/або здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією, об'єднаннями громадян відповідно до Закону.

Організаційний механізм державного управління застосуванням трансплантації органів і тканин людини.

Суб'єктами організаційного механізму державного управління наданням медичної допомоги із застосуванням трансплантації анатомічних матеріалів людині визначені Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я. Вони розробляють методи державного управління цим процесом на рівні держави та створюють органи їх реалізації – єдину державну інформаційну систему трансплантації та метод трансплант-координації, яким керує трансплант-координатор.

Законом визначені основні повноваження у сфері надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією:

1. Кабінет Міністрів здійснює такі повноваження:

- координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; здійснює контроль за їхньою діяльністю;

- забезпечує: розроблення та виконання державних цільових програм; фінансування видатків на медичну допомогу із застосуванням трансплантації; розвиток і державну підтримку науково-технічних та інноваційних розробок; нормативно-правове регулювання наданням медичної допомоги із застосуванням трансплантації;

- здійснює інші, визначені Законом повноваження.

2. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я (далі – МОЗ), здійснює такі повноваження:

- забезпечує формування державної політики у сфері надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією; нормативно-правове регулювання надання медичної допомоги; формування та розміщення державного замовлення на підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації медичних працівників для потреб надання медичної допомоги; реалізацію в межах компетенції державної інформаційної політики у сфері надання медич-

ної допомоги із застосуванням трансплантації; цільове та ефективне використання коштів у сфері надання медичної допомоги; функціонування та адміністрування Єдиної державної інформаційної системи трансплантації; здійснення пошуку та розподілу анатомічного матеріалу для сумісної пари донор–реципієнт з використанням Єдиної державної інформаційної системи трансплантації, а також пошук на придбання зразка гемопоетичних стовбурових клітин для сумісної пари донор–реципієнт у країні та за кордоном; вирішення етичних питань, пов'язаних із наданням медичної допомоги із застосуванням трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією;

- затверджує перелік закладів охорони здоров'я, які мають ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, що передбачає право надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації та/або здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією; вимоги до якості та безпечності анатомічних матеріалів людини; зберігання вилучених анатомічних матеріалів людини; підготовки вилучених анатомічних матеріалів до перевезення; перевезення вилучених анатомічних матеріалів людини; супровідних документів для перевезення анатомічних матеріалів людини; маркування ємності для перевезення анатомічних матеріалів людини;

- розробляє та організовує виконання державних комплексних та цільових програм із застосуванням трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією;

- розробляє вичерпний перелік вимог для виконання суб'єктами господарювання, які надають медичну допомогу із застосуванням трансплантації та/або здійснюють діяльність, пов'язану з трансплантацією, в тому числі щодо їх матеріально-технічної бази;

- здійснює міжнародне співробітництво у сфері надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації та реалізації діяльності, пов'язаної з трансплантацією; міжнародний обмін анатомічними матеріалами людини та взаємообмін інформацією щодо наявних анатомічних матеріалів людини, які застосовуються у трансплантації, в тому числі для трансплантації гемопоетичних стовбурових клітин у рамках міжнародного співробітництва: організацію трансплант-координації; інші визначені законом повноваження, пов'язані з наданням медичної допомоги із застосуванням трансплантації та діяльністю, пов'язаною з трансплантацією;

– реалізує державну політику у сфері надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією;

– бере участь у розробленні та виконанні державних комплексних та цільових програм, спрямованих на розвиток медичної допомоги із застосуванням трансплантації;

– визначає потреби населення в застосуванні трансплантації та лікарських засобах для імуносупресивної терапії, здійснює аналіз показників діяльності закладів охорони здоров'я в частині надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації та/або здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією;

– виконує функції замовника медичних послуг та лікарських засобів у сфері надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації та/або здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією;

– проводить інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань законодавства щодо трансплантації анатомічних матеріалів людині, популяризації прижиттєвого та посмертного донорства анатомічних матеріалів, формування позитивної громадської думки про надання анатомічних матеріалів людини для трансплантації.

3. Трансплант-координатору належать такі функції [ст. 10]:

– виявлення потенціального донора анатомічних матеріалів людини;

– встановлення наявності в Єдиній державній інформаційній системі трансплантації відомостей про прижиттєву, надану потенційним донором згоду або незгоду на посмертне донорство;

– отримання згоди на вилучення з тіла потенційного донора анатомічних матеріалів для трансплантації та/або виготовлення біоімплантатів у визначених цим Законом осіб у встановленому цим Законом порядку;

– внесення передбачених цим Законом відомостей до Єдиної державної інформаційної системи трансплантації (далі – ЄДІСТ);

– забезпечення оперативного обміну інформацією, що міститься в ЄДІСТ, між суб'єктами трансплантації в разі організації медичної допомоги із застосуванням трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією;

– взаємодія з відповідальними особами МОЗ із застосування трансплантації та діяльності, пов'язаної з трансплантацією;

– організація вилучення, зберігання і перевезення анатомічних матеріалів людини;

– взаємодія із закладами охорони здоров'я, які надають медичну допомогу із застосуванням трансплантації та/або здійснюють діяльність, пов'язану з трансплантацією, та іншими суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність, пов'язану з трансплантацією;

– інформування у визначених законодавством випадках судово-медичної експертної служби, адміністрації закладу охорони здоров'я (далі – ЗОЗ), відповідних правоохоронних органів та органів прокуратури щодо отримання згоди на вилучення анатомічних матеріалів у донора-трупа;

– здійснення інших, визначених законодавством повноважень, пов'язаних із наданням медичної допомоги із застосуванням трансплантації, та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією.

3.1. Трансплант-координатор не може входити до складу консилиуму лікарів, який здійснює констатацію смерті мозку людини, брати участь у вилученні анатомічного матеріалу та проведенні трансплантації, а також представляти інтереси реципієнта, пов'язані із застосуванням трансплантації.

3.2. Трансплант-координатор – це особа, яка має вищу освіту не нижче другого (магістерського) рівня у сфері охорони здоров'я. Трансплант-координатор патологоанатомічного бюро або бюро судово-медичної експертизи – це особа, яка має вищу освіту не нижче другого (магістерського) рівня у сфері охорони здоров'я або соціальної роботи чи соціальних та поведінкових наук.

3.3. Набуття теоретичних знань і практичних навичок із трансплант-координації включається до стандартів вищої освіти в порядку, визначеному Законом.

3.4. Професійні стандарти та кваліфікаційні характеристики трансплант-координаторів затверджуються в установленому Законом порядку [ст. 10].

4. Єдина державна інформаційна система трансплантації створюється з метою інформаційного забезпечення надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією.

4.1. ЄДІСТ містить визначений статтею 11 цього Закону набір мінімальних даних – відомостей, що є інформацією з обмеженим доступом, про донорів, реципієнтів, характеристику ана-

томічних матеріалів, які збираються, обробляються та захищаються у визначеному законом порядку.

Статтю 12 цього Закону визначено:

1. Фінансове забезпечення організації (медичної допомоги) із застосуванням трансплантації та/або здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією, здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, інших джерел, не заборонених законодавством.

2. Порядок забезпечення організації медичної допомоги із застосуванням трансплантації та/або здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією, встановлюється законодавством.

А статтю 13 цього Закону передбачено, що трансплантація застосовується виключно за наявності медичних показань, за умови неможливості збереження життя або відновлення здоров'я хворого іншими методами лікування та здійснюється відповідно до галузевих стандартів у сфері здоров'я за згодою об'єктивно поінформованої дієздатної особи (реципієнта), крім випадків, передбачених цим Законом.

Законом затверджені також положення мотиваційного, економічного і правового механізмів державного управління трансплантацією, що поширюються на мегарівень (міжнародний), макрорівень (загальнодержавний), регіональний та місцевий рівні державного управління [16].

На місцевому та індивідуальному рівнях державного управління особливо важливі функції виконують сімейні лікарі об'єднаних територіальних громад, які інтегрують зусилля інших спеціалістів закладів охорони здоров'я різних форм власності до надання пацієнторієнтованої медичної допомоги громадянам формування, збереження, зміцнення здоров'я здорових та відновлення здоров'я хворих у закладах первинної медичної допомоги, що працюють на засадах сімейної медицини [17]. Виконання функцій сімейних лікарів щодо інтеграції професійних зусиль інших лікарів системи охорони здоров'я визначено Законом України «Про внесення змін до основ законодавства України щодо удосконалення надання медичної допомоги» від 07.07.2011 р. № 3611-УІ [18].

Сімейні лікарі України зможуть ефективно працювати над виконанням цього Закону після відповідної їх підготовки у процесі безперервного професійного розвитку [19] шляхом проведення значної роз'яснювальної роботи серед громадян щодо їхньої участі у відновленому лікуванні із застосуванням трансплантації окремим хво-

рим і зміцнення громадського здоров'я об'єднаних територіальних громад, що є одним із надзвичайно важливих проектів у формуванні громадянського суспільства в Україні.

Висновки і пропозиції. На основі викладеного вище можна зробити такі висновки:

1. Прийняття Верховною Радою України Закону «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людини» від 17.05.2018 р. № 2427-VIII та введення в дію з 01.01.2019 р. стає важливим кроком щодо удосконалення комплексного механізму державного управління наданням медичної допомоги із застосуванням трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією; вирішенням проблем, пов'язаних із громадським здоров'ям об'єднаних територіальних громад і суспільним здоров'ям в Україні, а також залучення громадськості до державно-громадського управління реалізацією цього Закону сприянням держави здійсненню громадського контролю за застосуванням трансплантації та/або діяльності, пов'язаної з трансплантацією, об'єднаннями громадян України.

2. Трансплантація анатомічних матеріалів людині – це спеціальний хірургічний метод саналогічного лікування, що спрямований на відновлення індивідуального здоров'я людини та формування, збереження, зміцнення і відновлення громадського здоров'я об'єднаних територіальних громад, які становлять основу громадянського суспільства, що формується в Україні.

3. Фахівці сімейної медицини, які становлять основу громадської системи охорони здоров'я, виконують важливі функції щодо реалізації державної політики у сфері охорони індивідуального здоров'я громадян і громадського здоров'я об'єднаних територіальних громад шляхом надання медичної допомоги із застосуванням трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією. Однак вони можуть активно й ефективно працювати над виконанням цього Закону після його детального вивчення у процесі їх безперервного професійного розвитку.

4. Ця наукова робота подана до публікації з метою забезпечення безперервного професійного розвитку фахівців у сфері охорони здоров'я, які беруть участь у виконанні комплексного механізму державного управління застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині. Подальші наші наукові розвідки будуть спрямовані на розвиток і вдосконалення механіз-

мів державного управління наданням медичної допомоги із застосуванням трансплантації та здійсненням діяльності, пов'язаної з трансплантацією анатомічних матеріалів, спрямованої на зміцнення індивідуального і громадського здоров'я об'єднаних територіальних громад громадянського суспільства. Здійснення державно-громадського управління реалізацією цього Закону забезпечується сприянням держави і застосуванням громадського контролю.

Список використаної літератури:

1. Попович Я.О. Медико-соціальні аспекти трансплантології в діяльності лікаря загальної практики. Архів клінічної медицини. 2014. С. 11–14.
2. Никоненко А.С. Состояние и перспективы развития трансплантологии в Украине. Сучасні медичні технології. 2011. № 14. С. 12–15.
3. Трансплантация печени. Руководство / под ред. А.С. Никоненко, А.А. Ковалева, Е.М. Грищенко, Т.Н. Никоненко. Запорожье, 2000.
4. Клиническая трансплантология / под ред. Б.А. Константинова. М.: Анд-Арт, 2004. 304 с.
5. Брюховецька М.С. Посмертне донорство органів: презумпція погодження. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. С. 91–94.
6. Баран П.Є. Історія пересадки важливих органів в Україні. Трансплантологія. 2002. Т. 3. № 1. С. 138–141.
7. Декисенко В.К., Захаров В.В. Сердюк А.И. Отказ родственников потенциальных доноров от посмертного изъятия у них органов. Клиническая хирургия. 2005. № 4–5. 100 с.
8. Пашков В.М. Анатомічні матеріали померлої людини: презумпція згоди. Український медичний часопис. 2013. № 7. С. 126–128.
9. Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині: Закон України від 16.07.1999 р. ВВРУ. 1999. № 41.
10. Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині: Закон України від 17.05.2018 р. № 2427-VIII.
11. Лемішко Б.Б. Механізми державного управління модернізаційним розвитком первинної медичної допомоги на регіональному рівні. Дрогобич: ПП «Просвід», 2013. 264 с.
12. Грицко Р.Ю. Державне управління системою освіти фахівців сімейної медицини. Дрогобич: Посвіт, 2014. 363 с.
13. Проблеми сімейної медицини в контексті державної політики з охорони здоров'я / Б.Б. Лемішко, І.О. Мартинюк, Р.Ю. Грицко та ін. Державна політика у сфері охорони здоров'я. Частина 2; за ред. М.М. Білинської, Я.Ф. Радіша. К.: НАДУ, 2013. С. 93–147.
14. Конституція України. К. Просвіта, 1996. 80 с.
15. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. ВВРУ. 1993. № 4. С. 59–83.
16. Надюк З.О. Державне регулювання ринку медичних послуг в Україні. Запоріжжя, 2008. 290 с.
17. Клініка інтегративної сімейної медицини / за ред. Б. Лемішка, Є. Заремби, А. Базилевича. Львів: Сполом, 2016. 353 с.
18. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення медичної допомоги: Закон України від 07.07.2011 р. № 3611.
19. Про затвердження Положення про систему безперервного професійного розвитку фахівців у сфері охорони здоров'я: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 р. № 302.

Грицко Р. Ю. Роль специалистов семейной медицины объединенных территориальных общин в исполнении механизмов государственного управления здоровьем граждан применением трансплантации анатомических материалов человека

В статье представлены материалы о трансплантации донорских органов и тканей с целью восстановления здоровья человека-реципиента и роль семейного врача в комплексном механизме государственного управления этим процессом.

Ключевые слова: трансплантация анатомических материалов человеку, механизмы, методы и инструменты государственного управления, общественное здоровье объединенных территориальных общин, специалисты семейной медицины, их функции и непрерывное профессиональное развитие.

Hrytsko R. Yu. The role of family medicine professionals of the joint territorial communities in the implementation of mechanisms of public health of citizens by application of transplantation of anatomic materials of human

The article presents materials about the transplantation of donor organs and tissues in order to restore the health of the recipient's person and the role of the family doctor in the complex mechanism of public administration by this process.

Key words: *transplantation of anatomical materials to man, public administration: mechanisms; methods and tools, public health of the united territorial communities, family medicine specialists, their functions and continuous professional development.*

УДК 351.72:336:352

С. А. Дяченко

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри економічної політики та врядування
Національної академії державного управління при Президентові України

ПУБЛІЧНІ, ДЕРЖАВНІ ТА МІСЦЕВІ ФІНАНСИ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

У статті проаналізовано дефініції «публічні фінанси», «державні фінанси» та «місцеві фінанси». Визначено спільні аспекти та відмінності, а також співвідношення цих понять. Обґрунтована необхідність чіткого та системного розуміння цих понять із огляду на активний запуск процесів децентралізації державного управління.

Ключові слова: державне управління, фінансова система, публічні фінанси, державні фінанси, місцеві фінанси, децентралізація.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації економіки наявність ефективної системи управління публічними фінансами має фундаментальне значення для забезпечення стабільності фінансової системи, стійкості національної економіки, фінансової безпеки та сталого економічного зростання. Система управління публічними фінансами посідає провідне місце в системі державного управління. Принципи та механізми, що лежать в основі управління публічними фінансами, є, з одного боку, фактором соціально-економічного розвитку країни, з іншого, ефективним інструментом державного регулювання.

Публічні фінанси охоплюють доходи та видатки державних та місцевих фінансів, фонди обов'язкового соціального страхування та структурні зв'язки між ними. З розвитком суспільства змінюється традиційне розуміння публічних, державних і місцевих фінансів. Але діяльність держави та ефективність реалізації реформ визначальною мірою залежать від чіткого та системного розуміння цих понять, їх ролі та функцій в економічній системі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження сутності та ролі публічних, державних і місцевих фінансів, їх місця у фінансовій системі країни зробили такі науковці, як: Ш. Бланкарт [3], О. Василик [4], І. Волохова [5], М. Карлін [8], О. Кириленко [9], С. Корецька [10], В. Кравченко [11], О. Молдаван [15], Н. Пришва [16], В. Федосов, С. Юрій [18] та ін.

Разом з тим виклики, що постали перед сучасною наукою та державним управлінням, потребують чіткого розмежування понять

публічні, державні та місцеві фінанси, з'ясування точок дотику і відмінностей між ними.

Метою статті є дослідження трактування понять публічні, державні та місцеві фінанси у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі, визначення точок їх взаємозв'язку та взаємозалежності у контексті реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу. Публічні фінанси Н. Пришва розглядає як сукупність суспільних економічних відносин, які спрямовані на формування, розподіл і використання публічних фондів, необхідних для безперервного функціонування як держави загалом, так і її територіальних утворень, задоволення публічного інтересу [16, с. 22]. Ключовими особливостями публічних фінансів є: відсутність часових меж існування, підпорядкування публічним інтересам, пріоритетність видатків над доходами, складність, примусовість участі у публічних фінансових відносинах усіх членів суспільства тощо.

Якщо державний інтерес задовольняється через державний бюджет України, суспільний територіальний інтерес – через місцеві бюджети, то публічний інтерес розуміється як спільні інтереси, котрі можна розглядати як узагальнення особистих, групових інтересів, без задоволення й реалізації яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси осіб, з іншого, забезпечити цілісність, стабільність і нормальний розвиток організацій, соціальних прошарків суспільства і держави загалом.

На думку С. Корецької, «державні фінанси в сукупності з місцевими (муніципальними)

та іншими публічними фондами утворюють публічні фінанси... Незважаючи на відносну самостійність державних й місцевих фінансів у межах держави, публічні фінанси являють собою єдину категорію, що підтверджується унітарним устроєм держави; єдністю грошової системи, економічної, фінансової та митної політики; єдністю державної та місцевої систем управління та регулювання фінансово-кредитної системи» [10, с. 25].

На думку І. Волохової, «до складу суспільних або публічних фінансів належать фінанси суб'єктів господарювання комунальної форми власності, які є складником місцевих та регіональних фінансів». Вона вважає, що публічні або суспільні фінанси – це економічні відносини, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного валового внутрішнього продукту шляхом використання централізованих фондів грошових ресурсів органів державної влади та місцевого самоврядування з метою надання суспільних благ населенню [5].

Ми вважаємо, що категорії «суспільні фінанси» і публічні фінанси» не є тотожними за своєю суттю. Суспільні фінанси охоплюють усі економічні відносини країни, результатом яких є рух частини фінансових ресурсів, спрямованих на задоволення і суспільних, і індивідуальних інтересів. Окремою частиною таких відносин, котрі мають імперативний характер та в результаті яких формуються централізовані фонди грошових коштів, державні та місцеві позабюджетні цільові фонди і фонди суб'єктів господарювання державної й комунальної форми власності, є публічні фінанси. А частина публічних фінансів, економічні відносини яких не враховують фінансів мезорівня (місцеві бюджети та фінанси підприємств комунальної форми власності), є державними фінансами [19, с. 121].

Публічні фінанси України включають державні й місцеві фінанси, оскільки вони спільно використовуються громадянами на місцевому чи державному рівні. Склад публічних фінансів визначається й у Законі України «Про відкритість використання публічних коштів», згідно з яким до публічних коштів належать: кошти державного бюджету України та місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Нацбанку та інших держбанків, державних цільових коштів, Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної та комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності [17].

Державні, місцеві та публічні фінанси розглядаються в зарубіжній літературі під заголовками “public economics”, “public sector economics” “public finance” та “municipal finance”. Термін публічні фінанси традиційно використовується або застосовується до блоку питань політики, пов'язаної з використанням податкових і витратних заходів. Ототожнення публічних фінансів з державним господарюванням, а місцевих фінансів з господарюванням публічних союзів пішло ще з кінця XIX сторіччя і досі присутнє в інших країнах. Так, наприклад М. Добриловський писав, що «чинність публічних союзів, метою яких є здобування матеріальних коштів, що необхідні їм для здійснення своїх безпосередніх завдань, та управління цими коштами зветься фінансовим господарством» [7, с. 1].

Публічні фінанси (public finance) в Україні за часів СРСР перекладалися як державні фінанси. Проте за змістом вони містять і місцеві бюджети, і доходи місцевого самоврядування, і фінансування суспільних благ органами місцевого самоврядування, і фінансове вирівнювання тощо, що виходить за межі категорії «державні фінанси». В. Андрущенко вважає, що в країнах – колишніх республіках Радянського Союзу на зміну ринковій концепції прийшло ідеологічно заангажоване трактування державних фінансів як «специфічних» виробничих (економічних, грошових) відносин. Воно позбавлене фундаментальних економічних характеристик: власності й володіння, кількісної визначеності та ресурсної обмеженості, ризику. «Відносини», по суті, виводили якісний і кількісний стан державних фінансів з-під впливу людських, приватних інтересів і ставили у залежність від дії «об'єктивних» економічних законів [1, с. 24].

Виникнення й розвиток державних фінансів історично нерозривно пов'язані з еволюцією функцій держави. Останні не є статичним поняттям, вони актуалізуються, змінюються та зникають відповідно до тих завдань, які постають перед державою в конкретних історичних умовах. Державні фінанси – це сукупність фінансових ресурсів, які перебувають у власності держави і використовуються для забезпечення виконання її функцій [14, с. 81].

Ключова роль у поліпшенні добробуту та розширенні можливостей людей відводиться державним фінансам. «Державним фінансам властивий нерозривний зв'язок з розвитком держави та суспільства», – зауважує А. Крисоватий [13, с. 10]. Державні фінанси є невіддільною

частиною ринкових відносин і одночасно важливим інструментом реалізації державної політики.

У наукових працях західних учених логіка висвітлення природи державних фінансів нерозривно пов'язана з концепціями суспільного блага й суспільного вибору. Теорія суспільного вибору досліджує, як політичні інститути та уряд працюють насправді (а не як вони мають працювати), визнає можливість державних невдач, тобто коли політика держави не відображає інтересів суспільства й таким чином веде до погіршення соціального добробуту [12, с. 61].

Західні вчені-економісти будь-яку економічну категорію розглядають з позиції ринку та поведінки людей, їх суб'єктивно-психологічного вибору. В. Андрущенко, відповідно, зазначає, що теорія і практика державних фінансів у країнах Заходу давно перебуває під впливом соціальної філософії гуманізму й антропоцентризму, що проповідує абсолютну цінність особистості, ставить благо, права і свободи людини у центр державної діяльності. «Зі сторінок наукових трактатів західних авторів державні фінанси постають сферою дійсності, що знаходиться на перехресті економіки з політикою, є елементом біполярної ринково-державної суспільно-економічної системи. Проте наявність квазіринкових і навіть позаринкових рис не бентежить послідовників позиції, що ринок – ключове поняття для пояснення природи державних фінансів і за подобою, і за контрастом із ним» [2, с. 4].

Місцеві фінанси є одним із головних елементів фінансової системи країни, базовою передумовою стабільного соціально-економічного розвитку відповідних територій. Наявність міцної фінансової ресурсної бази дає можливість органам місцевого самоврядування повною мірою виконувати покладені на них функції. О. Василик визначив місцеві фінанси як сукупність форм і методів створення й використання фондів фінансових ресурсів для забезпечення органами місцевого самоврядування виконання покладених на них функцій у галузі економічного й соціального розвитку відповідних територій [4, с. 180].

Низка науковців вважають, що поняття місцевих фінансів належить до загальної категорії державних фінансів та розглядають елементи місцевих фінансів як елементи державних фінансів. Ми дотримуємось думки, що місцеві фінанси не є складником державних фінансів,

хоча перебувають у значній залежності від них. Погоджуємось, що місцеві фінанси є складником публічних фінансів. Поділяємо погляди О. Длугопольського, який вважає муніципальні підприємства й місцеві фінанси складниками суспільного (публічного) сектору економіки [6, с. 14]. У цьому ж дослідженні автор наводить думку, що публічні фінанси охоплюють доходи і видатки центрального та місцевого урядів, а також структурні взаємозв'язки між ними, визначення яких відбувається у середовищі представницької влади [6, с. 222].

Економічні відносини, що є місцевими фінансами, – це зв'язки між будь-ким, будь-чим, що утворюються в процесі економічної діяльності, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного валового внутрішнього продукту шляхом формування централізованих та децентралізованих фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування у фондовій та нефондовій формі з метою надання суспільних благ населенню. На нашу думку, місцеві фінанси розумно визначати як економічні відносини, однак варто конкретизувати їхніх суб'єктів, що науковцями зазвичай упускається.

«Місцеві фінанси» і «фінанси місцевих органів влади» не є синонімами, оскільки місцеві органи влади не тотожні органам місцевого самоврядування. Також поняття місцевих фінансів не є синонімом поняття фінансів органів місцевого самоврядування (останні не містять фінансів комунальних підприємств та фінансових установ, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування), проте є синонімом поняття фінансів місцевого самоврядування та муніципальних фінансів. На нашу думку, фінанси міст, сіл, селищ, районів у містах, ОТГ є формами місцевих фінансів. Фінанси районів і фінанси областей є формами регіональних фінансів. Місцеві фінанси та регіональні фінанси є підпорядкованими категоріями фінансів та елементами фінансової системи держави.

Отже, місцеві фінанси не є складником державних фінансів, хоча перебувають у значній залежності від них. Місцеві фінанси є складником публічних фінансів. Місцеві фінанси – це економічні відносини між органами місцевого самоврядування, державної влади, фізичними та юридичними особами, пов'язані з розподілом та перерозподілом частки вартості створеного в суспільстві валового внутрішнього продукту з метою задоволення потреб населення у суспільних благах.

Оскільки місцевий та регіональний рівні влади мають різні можливості задовольняти індивідуальні потреби населення, їх фінанси доречно відмежовувати. Місцеві та регіональні фінанси є підпорядкованими категоріями фінансів та елементами фінансової системи держави. Серед їх ознак слід вважати: грошову форму відносин, односторонній рух вартості від одного суб'єкта до іншого, безоплатний рух вартості, розподільно-перерозподільчий характер, формування фінансових ресурсів, примусовий характер, регламентовану форму фінансових відносин, обов'язкову участь органів місцевого і регіонального самоврядування та жителів територіальної громади як суб'єктів економічних відносин.

Висновки і пропозиції. Виокремлення у вітчизняному законодавстві публічних фінансів як сукупності державних і місцевих фінансів у поєднанні державної і комунальної форм власності відповідає світовим тенденціям і рівню розвитку світової наукової думки. Публічні фінанси включають державні й місцеві фінанси, оскільки вони спільно використовуються громадянами на державному чи місцевому рівнях. Держава є лише одним із видів суспільної організації людей, отже, державні фінанси є лише одними із видів публічних фінансів. Місцеві фінанси не є складником державних фінансів, хоча перебувають в значній залежності від них. Вони є складником публічних фінансів.

Державні й місцеві фінанси є інструментами реалізації функцій інститутів організації суспільного життя – держави та місцевого самоврядування. Важливо знайти такі форми взаємодії державних і місцевих фінансів, за яких буде гарантовано фінансову автономію місцевої влади та забезпечено ефективність державного управління публічними фінансами.

Список використаної літератури:

- Андрущенко В.Л. Західна фінансова думка про природу державних фінансів. Фінанси України. 1996. № 9. С. 21–25.
- Андрущенко В.Л. Соціогуманітарна доктрина західної фінансової думки. Фінанси України. 2000. № 7. С. 3–10.
- Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки. К.: Либідь, 2000. 654 с.
- Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник. К.: НІОС. 2000. 416 с.
- Волохова І.С. Місцеві фінанси України в умовах децентралізації: дисертація д-ра екон. наук: 08.00.08, Одес. нац. екон. ун-т. Одеса, 2015. 460 с.
- Длугопольський О.В. Теорія економіки державного сектору: навчальний посібник. К.: «ВД «Професіонал», 2007. 592 с.
- Добриловський М. Основи фінансової науки: курс лекцій. Подєбради: Українська господарська академія в ЧСР, 1934. С. 1.
- Карлін М.І. Місцеві платежі в системі публічних фінансів України. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка». 2015. Вип. 28. 163 с.
- Кириленко О.П. Місцеві бюджети України: історія, теорія, практика: монографія. К.: НІОС, 2000. 384 с.
- Корецька С.О. Аналіз категоріального апарату публічних фінансів. Інвестиції, практика та досвід. 2011. № 19. С. 25–27.
- Кравченко В.І. Фінанси України: сучасні виклики і проблеми розвитку. Економіка та держава. 2013. № 5. URL: <http://www.economy.in.ua>
- Краснікова Л. І. Теорія державних витрат та суспільний вибір: монографія; Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія». К., 2009. 108 с.
- Крисоватий А.І. Аксиоми суспільного вибору в податкових фінансах. Світ фінансів. 2007. № 3. С. 7–15.
- Кудряшов В.П. Фінанси: навчальний посібник: Херсон: Олді-плюс, 2002. 352 с.
- Модернізація системи публічних фінансів та запровадження нової моделі управління. Стратегічні пріоритети. 2014. № 2 (31). С. 35–42.
- Пришва Н.Ю. Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання: монографія. К.: КНТ, 2008. 200 с.
- Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 р. № 183–VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/183-19>
- Теорія фінансів: підручник / за ред. проф. В.М. Федосова, С.І. Юрія. К.: Центр учбової літератури, 2010. 576 с.
- Хомутенко А.В. Прагматика та семантика термінів фінансової науки «суспільні фінанси», «публічні фінанси» та «державні фінанси». Фінанси України. 2017. № 1. С. 111–126. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2017_1_9

Дяченко С. А. Публичные, государственные и местные финансы: соотношение понятий

В статье проанализированы дефиниции «публичные финансы», «государственные финансы» и «местные финансы». Определены общие аспекты и различия, а также соотношение этих понятий. Обоснована необходимость четкого и системного понимания этих понятий, учитывая активный запуск процессов децентрализации государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, финансовая система, публичные финансы, государственные финансы, местные финансы, децентрализация.

Diachenko S. A. Public, state and local finances: related connections

The article analyzes the definitions of “public finances”, “state finances” and “local finances”. It is determined the common aspects and differences as well as the correlation of these concepts. The necessity of a clear and systematic understanding of these concepts is grounded in view of the active launch of the processes of decentralization of public administration.

Key words: public administration, financial system, public finances, state finances, local finances, decentralization.

В. П. Залізнюк

кандидат економічних наук, докторант
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

ЕКСПОРТНА СТРАТЕГІЯ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті досліджуються механізми підтримки експорту продовольства. Автором пропонуються заходи щодо усунення дискримінаційних обмежень і поліпшення доступу вітчизняного бізнесу на зовнішні ринки. Визначено фактори, які необхідно враховувати у розробці експортної стратегії та формування комплексної національної системи підтримки продовольчого експорту.

Ключові слова: державне управління, експорт, механізми, продовольча безпека, стратегія, Україна.

Постановка проблеми. Метою статті є дослідження механізмів підтримки експорту продовольства, а також визначення факторів, які необхідно враховувати у розробці експортної стратегії та формуванні комплексної національної системи підтримки продовольчого експорту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В умовах глобалізації одним з важливих елементів продовольчої безпеки країни є активна експортна політика та нарощування експортного потенціалу. Досвід провідних країн показує, що конкурентоспроможний експорт – це результат цілеспрямованої політики держави, орієнтованої на підтримку провідних галузей національної економіки, створення сприятливих умов для їх виходу на світові ринки.

Ситуація, що складається останнім часом на світовому ринку стосовно України, посилюється уповільненням темпів економічного зростання, а також обмеженнями, пов'язаними з приєднанням до СОТ. Негативно позначається і той факт, що за загальносвітовою тенденцією до лібералізації світової торгівлі продовольчими товарами регулювання ринку стає все більш різноманітним і складним. Крім того, існують проблеми із залученням капіталу в агропродовольчий сектор, зокрема змінюється галузева структура інвестицій на користь сфери надання послуг, на шкоду виробництву сировинних продовольчих товарів.

Основний потенціал щодо підтримки галузі бачиться в подальшому нарощуванні її фінансування, однак можливості бюджету нині обмежені. У зв'язку з цим виникає потреба вдосконалення державної політики в галузі виробництва

та експорту сільськогосподарської продукції, в підвищенні ролі держави в оптимізації виробничо-збутового ланцюжка галузі.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є також визначення факторів, які необхідно враховувати під час розробки експортної стратегії та формування комплексної національної системи підтримки продовольчого експорту.

Виклад основного матеріалу. Найбільш ефективною в сучасних умовах експортною стратегією для України є стратегія диверсифікації сільськогосподарського і продовольчого експорту, що дає змогу органічно поєднувати та комерціалізувати в експортній продукції всю сукупність конкурентоутворюючих чинників – ресурсних, трудових, виробничих, технологічних, інтелектуальних. Головною конкурентною перевагою України на міжнародному ринку продовольства має стати ресурс масштабу і різноманіття чинників конкурентоспроможності, об'єднаних на базі передових науково-технічних досягнень.

Диверсифікація сільськогосподарського та продовольчого експорту сприяє більш рівномірному розподілу доходів і вирівнюванню рентабельності АПК, а також забезпечує стійкість результатів експорту, зростання валютних надходжень, вихід на нові перспективні ринки продовольства та сільськогосподарської сировини. Політика диверсифікації в сфері аграрного виробництва і продовольства дає змогу зменшити торгово-політичні, комерційні та інші ризики інтеграції в світову економіку. Поряд з цим диверсифікація аграрного експорту надає позитивний ефект на процес імпортозаміщення, стимульований підвищенням інвестиційної активності в сфері АПК [2].

Для практичного здійснення курсу на диверсифікацію сільськогосподарського експорту з урахуванням певних галузевих та географічних пріоритетів його розвитку має бути розвинена національна система підтримки експорту, що базується на кращих світових практиках у цій сфері та здатна забезпечити конкурентні умови діяльності вітчизняних підприємств на зовнішніх ринках. У диверсифікації експорту зусилля і ресурси держави зосереджуються насамперед на впровадженні сучасних універсальних й ефективних інструментів підтримки сільськогосподарського експорту, забезпечення доступу до них для максимально широкого кола підприємців, зняття всіх необґрунтованих, надлишкових обмежень для ведення експортної діяльності. Важлива роль держави полягає також у створенні умов для раціонального використання національних ресурсів – праці, землі та капіталу – з метою підвищення конкурентоспроможності агропромислового комплексу країни.

Внутрішні чинники конкурентоспроможності, крім ресурсного та територіального фактора, включають у себе відповідну транспортну інфраструктуру, низькі процентні ставки кредитування, наявність преференційного режиму в країнах-імпортерах (торгові угоди, зони вільної торгівлі), ефективний захист внутрішнього продовольчого ринку; інвестиції та податкові пільги, стимулювання впровадження сучасних технологій.

Проекти з нарощування вітчизняного продовольчого експорту мають враховувати не тільки майбутню ємність внутрішнього й світового ринків, а й порівняльні переваги України як виробника і постачальника продукції. Основу таких проектів має становити аналіз виробничих витрат. Висока вартість енергоресурсів, іригаційних споруд, добрив і кормів, посівного матеріалу та сільськогосподарської техніки, устаткування й робочої сили зумовлює необхідність постійно зростаючих істотних державних витрат на галузь. Без державної підтримки проблеми ефективного експорту натеper не можуть бути вирішені [4].

Для забезпечення стимулів розвитку експортної орієнтації АПК у світовій практиці поширений такий набір інструментів, як: прямі і непрямі субсидії експортерам, кредитування аграрного сектору економіки, фінансування інноваційної діяльності та розвиток інфраструктури сільського господарства, державні заку-

півлі продовольчої продукції та інші. Значну роль відіграє державне субсидування, завдяки якому експортери продовольства і сільськогосподарської сировини отримують можливість виходити на зовнішні ринки з продукцією, ціни на яку нижчі цін конкурентів. Завдяки тому, що субсидії покривають частину витрат національних виробників, внутрішній продовольчий ринок отримує більш надійний захист від іноземної конкуренції. Слід підкреслити, що субсидування експорту продовольчих й сільськогосподарських ресурсів є найбільш простим і часто вживаним методом стимулювання експорту й зростання цінової конкурентоспроможності вітчизняної продукції. Субсидування реалізується у формі виплат виробникам сільськогосподарської продукції дотацій з бюджету для покриття різниці між собівартістю та експортними цінами на продукцію, що поставляється за кордон.

Натеper практика субсидування широко використовується під час вивезення сільгосппродукції та продовольства провідними розвиненими країнами. Що стосується України, то слід мати на увазі, що вона весь період реформ в АПК була далека від використання значної частини інструментарію фінансової підтримки сільськогосподарських виробників у зовнішньоекономічній сфері. Україна приєдналася до СОТ на специфічних умовах, які передбачають значні обмеження в сфері фінансової підтримки продовольчого та сільськогосподарського експорту. Серед вимог СОТ існує заборона на застосування експортних субсидій, які всупереч наполегливим запереченням з боку країн, що розвиваються, продовжують широко використовуватися США і країнами Євросоюзу.

На конференції в Найробі наприкінці 2015 року країнами-членами СОТ була прийнята декларація, що вводить заборону на субсидії щодо сільськогосподарського експорту. Рішення СОТ щодо експортної конкуренції в сільському господарстві є важливим для вітчизняних сільськогосподарських виробників, особливо, що спеціалізуються на виробництві м'яса, зерна і молока.

Оскільки в Україні експортні субсидії підприємствам в аграрному секторі не надавалися, це створює нерівні конкурентні умови з виробниками інших країн, які на відміну від вітчизняних такі субсидії отримували і могли тримати нижчі ціни на свою продукцію. Країни продовжать надавати їх, хоча і з обмеженням за часом: для розвинених країн – до кінця 2022 року, для кра-

їн з економікою, що розвивається, – до кінця 2023 року, для найменш розвинених країн – до кінця 2030 року. Отже, конкурентна нерівність на ринку сільськогосподарської продукції для України буде зберігатися ще досить тривалий період часу.

Приєднання України до СОТ поставило країну та її АПК перед необхідністю адаптації до нових вимог у сфері продовольчого та сільськогосподарського експорту. Йдеться про переоцінку та вдосконалення механізмів фінансування експортно-орієнтованих аграрних виробництв, стимулювання експортерів продовольства, про заходи захисту національних виробників на зовнішніх ринках, про формування експортної політики держави в питаннях виходу на зовнішні ринки продовольства та сільськогосподарської продукції. Поліпшення макроекономічних показників розвитку країни, вдосконалення механізмів фінансування продовольчого експорту, усунення бюрократичних бар'єрів у зовнішньоекономічній діяльності АПК – найважливіші передумови й умови успішного просування вітчизняної продукції на світові ринки.

Нааявна на сьогодні кредитна і кредитно-страхова підтримка експорту орієнтована на постачальників машинобудівної продукції, тоді як експортерам продовольства та сільськогосподарської сировини не приділяється належної уваги з боку державних фінансових структур.

Асигнування на розвиток експортних виробництв, на думку автора, мають бути виділені в рамках бюджетних коштів, передбачених на цілі розвитку АПК. Зокрема, подібна підтримка допомогла б вітчизняним експортерам продовольства та сільськогосподарської сировини активізувати торговий маркетинг. Організовані маркетингові бюджети національних виробників продовольства нині не дають змогу широко практикувати подібні акції на закордонних ринках. Але добре відомо, що перемагає той конкурент, який здійснює більш агресивну маркетингову стратегію, хоча його продукція не завжди відрізняється більш високою якістю або більш привабливою ціною.

Для успішного просування вітчизняної продовольчої та сільськогосподарської продукції на ринки зарубіжних країн велике значення можуть мати бюджетні асигнування на інформаційно-видавничу діяльність з питань продовольчого виробництва і експорту, на рекламно-виставкову діяльність в Україні та за кордоном. Очевидно, назріла необхідність роз-

робки системи сертифікації продовольчих товарів, які є предметом регулярного вивезення на зовнішні ринки. На жаль, вітчизняні виробники та експортери продовольства, особливо дрібні та середні підприємства й фірми, не мають змоги користуватися сертифікатами через відсутність достатніх знань та досвіду в їх отриманні. Без допомоги держави вирішення цієї проблеми натеper також буде неможливе [3].

Слід уважніше вивчати та застосовувати зарубіжний досвід щодо фінансової та не фінансової підтримки, стимулювання сільськогосподарського виробництва, захисту внутрішнього ринку і просування вітчизняної продукції на світовий ринок. Наприклад, успіхи, досягнуті в аграрному виробництві та експорті Бразилії, значною мірою можна пояснити зміною підходів до державного регулювання. Якщо 30 років тому воно фокусувалося на операціях з втручання (інтервенційні закупівлі) і контролю над цінами, на високому імпортному миті та експортних обмеженнях, то тепер передбачається більш широка участь приватного сектору в таких інструментах, як пільгове кредитування, проектне фінансування, галузеві дослідження та розвиток, включаючи експортні операції. Як підкреслюють у своїх дослідженнях вітчизняні вчені, досвід таких країн, як США, Німеччина, Японія, Китай, Чехія, «також може бути корисний, позаяк їхня державна політика підтримки дала змогу істотно збільшити обсяг експортних потоків» [4].

Заслугує на уважне вивчення досвід низки розвинених держав – основних експортерів зерна. У цих країнах створені ефективні системи підтримки експорту, які удосконалювалися протягом 80 і більше років. Такі системи орієнтовані на всі етапи обробки, зберігання, транспортування та контролю якості зерна аж до поставки його споживачам на зовнішніх ринках. У розвинених країнах діють великі програми дотацій виробників зернової продукції, що відіграє істотну роль у підтримці конкурентоспроможності їхньої продукції на зовнішніх ринках.

Діяльність з експорту зерна у багатьох розвинених країнах підкріплена законодавчою базою, що складається з десятків законів і нормативних актів. У Канаді, наприклад, законом про транспорт регулюється норма прибутку для залізничних перевізників зерна. У діяльність з експорту зерна у цій країні безпосередньо залучено міністерство сільського господарства, закордонних справ і транспорту [1].

Регулювання державою продовольчого експорту передбачає захист вітчизняних виробників і поліпшення умов доступу на зовнішні ринки, усунення торговельних та інвестиційних бар'єрів. Крім того, держава має здійснювати тарифне й нетарифне регулювання експортних поставок, враховуючи стан вітчизняного ринку за кожним видом продовольчих товарів і сільськогосподарської сировини. Зокрема, йдеться про використання інструментів регулювання експорту, включаючи заборону експорту, експортний контроль, ліцензування та квотування, а також добровільні обмеження експорту.

Заборони на експорт є досить суперечливим, хоча і широко використовуваним інструментом. Як і вивізні мита в практиці СОТ, вони розглядаються як заходи, що ведуть до штучного завищення цін. Для відновлення своїх позицій на зарубіжних ринках експортери після скасування заборони були змушені пропонувати зерно за мінімальними цінами, що призвело до зниження ефективності експорту.

Таким чином, заборони на експорт, експортні мита та інші інструменти обмеження вивозу, як правило, справляють на внутрішні ринки лише короточасний позитивний вплив. У довгостроковому плані їх вплив можна оцінити скоріше як негативний.

Серед заходів торгово-політичної підтримки експорту особлива увага має бути приділена усуненню дискримінаційних обмежень щодо вітчизняних експортерів продовольства та сільськогосподарської сировини на зовнішніх ринках [2]. У зв'язку з цим є необхідність посилення ролі Міністерства аграрної політики та продовольства України в створенні максимально сприятливих умов для виходу національних експортерів продовольства на ринки зарубіжних держав і в протидії введенню протекціоністських обмежень щодо їх продукції. Поставляючи на зарубіжні ринки цілком конкурентоспроможні продовольчі товари та сільгосппродукцію, вітчизняні експортери дуже часто стикаються з практикою застосування до них таких інструментів, як антидемпінгові та спекулятивні захисні заходи. Слід зазначити, що такі засоби захисту ринку дозволені правилами СОТ і законодавством більшості держав. Однак, на нашу думку, ці заходи можуть застосовуватися тільки на основі чітких і зрозумілих правил, забезпечуючи прозорість та недискримінаційність процедур і надаючи переконливі докази необхідних критеріїв.

На початку другого десятиліття XXI століття обмежувальна практика в міжнародній торгівлі з Україною з боку зарубіжних країн стала пом'якшуватися, що виразилося в деякому зниженні захисних заходів, ініційованих щодо вітчизняних торгових партнерів.

На нашу думку, усуненню дискримінаційних обмежень і поліпшенню доступу вітчизняного бізнесу на зовнішні ринки можуть сприяти такі заходи:

- забезпечення ефективного використання інструментарію СОТ, зокрема можливостей багатостороннього механізму вирішення спорів та недопущення прийняття необґрунтованих обмежень щодо вітчизняних товарів;

- використання механізму регіональних торгових угод для поліпшення умов доступу вітчизняної сільськогосподарської продукції на зарубіжні ринки, а також для незастосування дискримінаційних обмежень;

- розвиток інформаційних ресурсів щодо наявних обмежень доступу на зовнішні ринки, забезпечення механізму оперативної реєстрації заяв вітчизняних експортерів продовольства про чинні обмеження і швидкого реагування на них.

Діяльність у сфері політико-дипломатичної підтримки і супроводу комерційних угод вітчизняних експортерів продовольства має бути спрямована на забезпечення нормальних, недискримінаційних умов їх роботи, включаючи подолання бюрократичної та корупційної практики у приймаючих країнах. За таким проектом, що включає продовольство та сільськогосподарську продукцію, необхідно розробляти паспорти проектів та дорожні карти з їх реалізації.

Для успішної реалізації стратегії необхідно домогтися радикального зниження внутрішніх бар'єрів для експортної діяльності. Реалізовані заходи щодо спрощення процедур торгівлі поки не дають значного просування щодо загальної вартості або тривалості експортних операцій. Процедури, пов'язані з ввезенням і вивезенням продовольства та сільськогосподарських товарів, їх оплатою, як і раніше, громіздкі й тривалі, діє складна ієрархія документів, яка містить надлишкові вимоги й обмеження для учасників зовнішньоекономічної діяльності.

Діяльність зі зниження та скасування внутрішніх бар'єрів для розвитку продовольчого експорту, на нашу думку, насамперед має бути спрямована на вдосконалення митного регулювання та митного адміністрування правил валютного та експортного контролю, відшкодування ПДВ під час експорту.

Найважливішою проблемою є дефіцит координації функціонування різних елементів системи підтримки продовольчого експорту та взаємодії зацікавлених її учасників. Натепер фактично відсутній єдиний центр координації у сфері підтримки продовольчого експорту на рівні відомств або уряду, має місце пряме дублювання функцій низки організацій – учасників системи підтримки експорту. Цілі та завдання у цій сфері часто не зафіксовані у відповідних ключових показниках ефективності й не мають прямого зв'язку з поставленими завданнями збільшення експорту продовольчих товарів і сировини для їх виробництва.

Можливим рішенням для забезпечення координації та збалансованості системи управління державною підтримкою експорту може стати, на нашу думку, формування спеціального координуючого центру на рівні уряду. Створення такого координаційного органу з відповідним рівнем державних повноважень дало б змогу поставити узгоджені цілі та завдання для ключових структур АПК, задіяних у розвитку експорту. Крім того, такий орган дав би змогу налагодити контроль за розподілом державних фінансових ресурсів, забезпечивши прозорість і комплексність оцінки ефективності державної підтримки аграрного та продовольчого експорту.

Експортна стратегія та формування комплексної національної системи підтримки продовольчого експорту мають на меті посилення позицій України на перспективних світових ринках. Цей багатофакторний процес протікає в умовах швидко мінливих трендів у внутрішньому та міжнародному житті. У зв'язку з цим під час розробки стратегії слід враховувати вплив таких факторів:

1) посилення елементів протекціонізму в політиці багатьох країн на тлі зростання глобальної конкуренції, що може вести до встановлення нових торгових та інвестиційних бар'єрів для доступу України на продовольчі ринки цих країн;

2) підвищення ролі глобальних регуляторів і подальшої лібералізації міжнародної торгівлі в рамках окремих інтеграційних об'єднань, що означає для України суттєве погіршення умов доступу на ринки;

3) участь України в СОТ, яка, з одного боку, обмежує свободу маневру у використанні фінансових інструментів підтримки експорту

сільгосппродукції та продовольства, а з іншого, створює передумови для зниження й усунення бар'єрів на зовнішніх ринках.

Послідовна реалізація заходів з розвитку механізмів підтримки експорту дасть змогу перейти до більш ефективної, експансіоністської експортної політики, орієнтованої на активне використання можливостей зовнішніх ринків та діяльності на них вітчизняних експортерів. Зміщення акцентів на користь активної експортної політики дасть помітний ефект для зростання кількості підприємств-експортерів продовольства та сільськогосподарської сировини і поліпшення товарної структури експорту.

Висновки і пропозиції. Загальний висновок вказує на тісний зв'язок можливостей освоєння світового продовольчого ринку з оптимізацією агропромислового комплексу, експортний потенціал якого базується на значному перевищенні забезпеченості агрокліматичними ресурсами України порівняно з більшістю країн світу. Різноманітність природно-кліматичних зон, великі площі сільськогосподарських земель, зокрема невикористовуваних, дають можливість вести масштабне виробництво більшості ключових видів сільськогосподарської продукції.

Модернізація вітчизняного сільського господарства, зростання його ефективності, підвищення доступності фінансових ресурсів сприятимуть розвитку експортного потенціалу АПК. Ще одним важливим резервом є інтенсифікація вітчизняного сільгоспвиробництва, яка нині програє за забезпеченістю технікою, внесенням добрив та іншими параметрами не тільки розвиненим, а й багатьом державам, що розвиваються.

Список використаної літератури:

1. Бойко В.І. Про деякі аспекти продовольчої безпеки і світові тенденції вирішення проблем. Збір. матер. Всеукр. конгресу вчених економістів-аграрників. К.: ННЦ «ІАЕ», 2011. С. 161–184.
2. Вараксіна О.В. Світовий досвід державної політики продовольчого забезпечення. Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. 2013. № 4. С. 118–125.
3. Кваша С.М. Зовнішньоекономічна діяльність АПК України: стан, стратегія і тактика розвитку. К.: ЗАТ-НІЧЛАВА. 2000. 252 с.
4. Щербина С.В. Державна політика забезпечення продовольчої безпеки України. Вісник НАДУ при Президентіві України. 2014. № 2. С. 49–55.

Зализнюк В. П. Экспортная стратегия и обеспечение продовольственной безопасности Украины

В статье исследуются механизмы поддержки экспорта продовольствия. Автором предлагаются меры по устранению дискриминационных ограничений и улучшению доступа отечественного бизнеса на внешние рынки. Определены факторы, которые необходимо учитывать при разработке экспортной стратегии и формировании комплексной национальной системы поддержки продовольственного экспорта.

Ключевые слова: государственное управление, экспорт, механизмы, продовольственная безопасность, стратегия, Украина.

Zalizniuk V. P. Export strategy and food security of Ukraine

The article explores mechanisms of support the food exports. The author proposes measures to eliminate discriminatory restrictions and improve the access of domestic business to foreign markets. The factors that need to be considered when developing an export strategy and forming a comprehensive national food export support system are identified.

Key words: public administration, export, mechanisms, food security, strategy, Ukraine.

Т. В. Запорожець

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕРМІНИ ТА ПОНЯТТЯ «ІНТЕЛЕКТ, ІНФОРМАЦІЙНІ, ЦИФРОВІ, ІНТЕЛЕКТУАЛЬНІ, СМАРТ-ТЕХНОЛОГІЇ, БЛОКЧЕЙН, КРАУДСОРСИНГ»: ЕТИМОЛОГІЧНІ ТА ЛОГІКО-СЕМАНТИЧНІ АСПЕКТИ

Стаття присвячена дослідженню етимологічних та логіко-семантичних аспектів термінів і понять у сфері інтелектуального управління: інтелект, інформаційні, цифрові, інтелектуальні, смарт-технології, блокчейн, краудсорсинг. Доведено, що інтелектуалізація управління органами публічної влади за допомогою новітніх технологій підвищує ефективність комунікації між керівниками і персоналом та стає найважливішим фактором функціонування державних і економічних об'єктів.

Ключові слова: державна політика, інформаційні, цифрові, інтелектуальні технології, смарт-технології, блокчейн, краудсорсинг.

Постановка проблеми. Управління діяльністю органів публічної влади проходить важливий етап становлення в Україні. Реалії сьогодення вимагають пошуку нових способів керування, які будуть раціональними та ефективними на практиці. Сучасні проблеми інноваційного державотворення зумовлюють необхідність якісного управління масивами інформаційних потоків, комунікацією між органами влади і суспільством. М. Кастельс зауважує, що сучасні неурядові організації та органи публічної влади впливають на розум людей завдяки використанню новітніх технологій взаємодії між державою і суспільством [7, с. 189]. Основним завданням управління органами публічної влади є вплив на якість життя громадян, тому використання інфраструктури організації і всіх її потужностей має бути раціональним.

На перше місце виходить нині інтелектуалізація будь-яких процесів збереження, обробки і передачі даних між установами. Інтелектуалізація управління стає найважливішим фактором функціонування державних і економічних об'єктів. Вона охоплює вплив інтелектуального капіталу, знань і технологій, які залучаються до процесів виробництва, взаємодії з суспільством, взаємодії між владою і громадянами [3, с. 29].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми інтелектуального управління, потенціалу знань і людського капіталу досліджува-

лись у працях таких науковців, як: С. Бабій [1], В. Воронкова [2], В. Гриценко [3], Г. Калініна [5], О. Карпенко [6], І. Клименко [10], С. Князь [11], В. Куйбіда [12], І. Рижова [16], Й. Ситник [17], К. Хаврова [19] та ін. Науковці обґрунтовують складники інтелектуалізації управління, а також визначають новітні технології, які застосовуються з метою управління інтелектуальним капіталом організації.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Компоненти інтелектуалізації включають знання, інформацію, наукові і культурні надбання суспільства. У сукупності вони формують інтелектуальні ресурси. Актуальність дослідження зумовлюється підвищенням ролі інтелектуальних ресурсів в управлінні організаціями. Вони визначають ефективність функціонування системи органів публічної влади в країні. Інноваційний потенціал інтелектуального управління полягає в інтегруванні знань та інформації у взаємозв'язку з технологіями задля досягнення певної мети.

Мета статті. Метою статті є дослідження етимологічних та логіко-семантичних аспектів термінів і понять у сфері інтелектуального управління: інтелект; інформаційні, цифрові, інтелектуальні технології, смарт-технології, блокчейн, краудсорсинг.

Виклад основного матеріалу. Концепція інтелектуального управління реалізується залежно від інтелектуального потенціалу уста-

нови, її керівників і працівників, таким чином, потенціал кадрів і технічні можливості установи визначають інтелектуалізацію всієї системи управління організацією. Як зауважує Й. Ситник, *інтелектуалізація управління* являє собою складний процес керування, який базується на використанні системних знань, інтелектуального потенціалу працівників, інформаційних та смарт-технологій [17, с. 19]. Без інтелектуального персоналу інтелектуалізація діяльності установи неможлива. Інтелект співробітників – це найцінніший актив компанії [19, с. 125].

В основі поняття «інтелектуалізація» лежить слово «інтелект». Поняття «інтелект» має латинське походження, що означає «розум», «розумова здатність» [8, с. 379]. Сутність терміна «інтелект» зводиться до здатності накопичувати знання і вирішувати складні проблеми. Р. Солсо пропонує розуміти «інтелект» як уміння особистості здобувати, використовувати і відтворювати набуті знання на практиці для усвідомлення понять і взаємин між предметами і явищами [цит. за 11, с. 189].

Згідно з Л. Готтфредсон, «інтелект» являє собою розумову здібність особистості до планування, вирішення проблем, здійснення висновків, абстрактного мислення та ін. [21, с. 18]. Включеність людини у діяльність визначається рівнем розвитку її інтелекту, мотивацією та складністю вирішуваної проблеми. Інтелект тісно пов'язаний з мотивацією. Здійснення праці передбачає розуміння інтелекту як розумової діяльності, яка мотивується емоційним станом особистості, зовнішніми або внутрішніми чинниками та її власними потребами [8, с. 379].

У світі існує спільний показник інтелекту IQ (*Intelligence Quotient*). Однак IQ вимірюється лише суб'єктивно, адже рівень інтелекту визначається завдяки проходженню тестів, які, по суті, не можуть гарантувати повної об'єктивності. Отже, рівень інтелекту працівників розкривається лише у конкретній ситуації під впливом проблем, які виникли і які необхідно розв'язати. Слід зауважити, що управління інтелектом людини в умовах організації неможливе. Керівник може спрямовувати інтелектуальну діяльність працівника на вирішення необхідних установчих задач. Таким чином, йдеться про вплив на інтелект через емоції. Це твердження про зв'язок інтелекту з емоціями було висловлене Г. Гарднером [цит. за 22].

Інтелектуалізація управління органами публічної влади дає змогу керівникам раціо-

нально організувати розподіл праці між співробітниками залежно від їхніх знань та здібностей і функцій, які вони виконують в установі. З огляду на це існує залежність між рівнем менеджменту і результативністю діяльності цілісної організації.

Інтелектуалізація управління підтверджується такими аргументами:

- розвиток інтелекту особистості є спрямованим на її соціалізацію і реалізацію на індивідуальному і суспільному рівнях;

- інтелектуальний потенціал працівників характеризується креативністю, інтегрованістю у виробничі процеси, усвідомленням спільних цілей;

- формування інформаційно-технологічної бази установи розширює можливості здійснення всіх видів діяльності;

- диференціація інформації і диверсифікація знань на рівні управління [17, с. 19].

Значущості в сфері інтелектуального управління набувають *інформаційні та цифрові технології*. Управління зазнає впливу динамічного розвитку технологічно-інформаційних процесів. Інформаційні технології – це інформаційно-технологічні засоби, електронна техніка, комп'ютерні засоби, які застосовуються для обробки і передачі інформації [1, с. 75].

Інтелектуальні інформаційні технології – це один із методів інтелектуалізації управління. Вони об'єднують у собі зорові, мовленнєві і нейромережеві методи обробки інформації [20, с. 37]. Всі управлінські рішення в галузі успішного використання інформації та організації системи функціонування її обігу є взаємопов'язаними. Інформаційні технології впливають на результати діяльності установи, тому керування політикою організації щодо інформаційного забезпечення є комплексним завданням управління.

Сучасні вітчизняні дослідники зазначають, що застосування *цифрових технологій* у суспільних взаєминах, їх регулювання через систему публічного врядування сприятиме змінам/перетворенню управлінських процесів та передбачає створення належного середовища для функціонування цифрового врядування. *Цифровізацію (digitalization)* у широкому розумінні науковці трактують як процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави. Внаслідок цього цифрове врядування буде сприйматися як цифрова реалізація

публічної влади (цифрова форма публічного врядування), яка стане етапом еволюційного впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність органів публічної влади («інформатизація державного управління» → «електронне урядування» → «цифровізація публічного врядування») [12 с. 6].

У сучасних умовах розвитку цифрового суспільства виникає смарт-суспільство, сформоване на основі *смарт-технологій*. Поняття «смарт-суспільство» увійшло в обіг після Саміту Великої двадцятки у Сеулі 2010 року під час форуму, присвяченому цифровим технологіям «Smart і стале зростання». Смарт-технології було проголошено як перспективний напрям для низки країн – Австралії, Німеччини, Нідерландів, Південної Кореї. Термін «смарт» походить від англійського слова “smart”, що означає «розумний», «інтелектуальний». Ці терміни щодо людини як працівника асоціюються із розсудливістю, кмітливістю, хитрістю, а стосовно технологій – з умінням аналізувати, штучним інтелектом [16, с. 174]. Раніше цей термін запропонував П. Друкер у 1954 р. Згідно з науковцем, слово SMART є абрєвіатурою, де S означає Self-Directed (самокерований), M – Motivated (мотивований); A – Adaptive (адаптивний); R – Resource enriched (ресурсозбагачений); T – Technology (технологічний) [цит. за 18].

Створення смарт-суспільства є парадигмою, спрямованою на покращення якості життя людей. Ключовим поняттям у концепції смарт-технологій у сфері публічного управління є взаємодія з оточуючим середовищем. Нині управління суспільством здійснюється за допомогою різного роду взаємодії з соціумом. Наприклад, смартфони і смарт-телебачення. Застосування смарт-технологій в управлінні веде до підвищення мобільності праці. Зокрема, державна служба зайнятості або освітні установи завдяки смарт-технологіям мають більше можливостей донести інформацію до кожного індивіда. Смарт-суспільство є невід’ємним від розвитку смарт-технологій. Деякі науковці, як Т. Тихомиров, вважають, що поширення смарт-технологій, таких як смарт-транспорт, смарт-охорона здоров’я, смарт-енергетика, смарт-промисловість та інші види смарт-суспільства, відіграють центральну роль у створенні загальної смарт-структури органів публічної влади [цит. за 2]. Таким чином, в управлінських процесах смарт-технології є засобом інтеграційно-операційної взаємодії між різними установами, між департаментами в межах однієї організації, а також між інституціями та суспільством.

Потужним впливом в управлінських процесах характеризується технологія *blockchain* (блокчейн). Англо-український словник трактує *block* як блок, кубик; *chain* – ланцюг, послідовність; *blockchain* – ланцюг блоків транзакцій [4, с. 78].

Блокчейн – це «технологія розподіленого реєстру, всі операції в якій підтверджуються і безперервно реєструються без участі будь-яких інститутів, а саме банків, держави або корпорацій». Технологія блокчейну впроваджена в обіг у 2009 році, однак пік її активності припадає на 2013 рік. У рамках технології блокчейну особлива увага приділяється криптовалютам, які виникли на її основі [13, с. 319].

Українським науковцем О. Карпенком визначено технологічні переваги застосування цифрової технології «блокчейн», а саме: мережева децентралізація; розподіленість зберігання інформації; «гранична» захищеність інформації від фальсифікації; відкритість, криптозахищеність та контрольованість історії транзакцій. Науковцем уточнено типологізацію блокчейнів за суб’єктами адміністрування (інклюзивний та ексклюзивний) та режимом доступу до даних, операцій та транзакцій (публічний та закритий) та запропоновано класифікацію організації блокчейн-систем за чотирма типовими шаблонами: «інклюзивний-публічний», «інклюзивний-закритий», «ексклюзивний-публічний», «ексклюзивний-закритий». Дослідник доводить, що серед інформаційно-комунікативних (цифрових) систем органів державної влади пріоритетними є ексклюзивний-публічний або ексклюзивний-закритий блокчейн, оскільки такі шаблони передбачають обробку транзакцій у межах однієї організації з визначеною кількістю вузлів (комп’ютерів, серверів та ін.) та підтвердженням достовірності кожного учасника транзакції (за наявності цифрових ключів) [6, с. 22].

Унікальність технології блокчейну в управлінських процесах полягає у тому, що її неможливо підробити. Прикладом поширення блокчейн-технології є поступове поширення платіжних систем на базі блокчейну, які замінюють класичні системи проведення банківських операцій. Завдяки блокчейну кожен індивід може інвестувати в технологію. Блокчейн була створена для забезпечення безпеки транзакцій з криптовалютою, отже, ця технологія ідеально підходить для передачі цінної інформації.

Штучний інтелект блокчейну дає змогу здійснювати контроль безпеки інформації не людиною (відповідальним працівником), а завдяки «розумному» коду, криптографії і колаборації.

Технологія блокчейн сприяє централізації владних структур, адже останнім часом, коли організації отримали доступ до нових технологій, вони «вирвалися» з-під влади централізованих організацій. Впровадження інтелектуального управління за допомогою технології блокчейн пов'язане з тим потенціалом, який має ця технологія – це автоматизація будь-яких операцій між органами влади. За рахунок автоматизації всіх процесів технологія блокчейн створює можливість для скорочення витрат на робочу силу.

Ця технологія також може використовуватися для нефінансових цілей. Наприклад, InterPlanetary File System (IFPS) використовує блокчейн для децентралізації зберігання файлів шляхом їх об'єднання через Інтернет. Деякі платформи цифрового підпису тепер використовують блокчейн для реєстрації підписів та перевірки документів, підписаних цифровим способом. Блокчейн навіть може бути використаний для захисту інтелектуальної власності, пов'язуючи зміст контенту з оригінальним джерелом [13, с. 322].

В Україні технологія блокчейн у сфері публічного управління поки що не застосовується. Разом з тим блокчейн має потужності для вирішення проблем інформаційного забезпечення, наприклад, ведення публічних реєстрів. Яскравим зразком ефективності технології блокчейн є медичні реєстри або банківські системи. Механізм цієї технології забезпечує можливість одночасної ідентифікації і поширення інформації між користувачами системи. Це цифровий носій, який працює на основі цільового протоколу обчислень. Іншими словами, блокчейн у публічному управлінні є платформою для реєстрації баз даних і проведених операцій.

Як зауважує І. Клименко, сутність використання блокчейн полягає в управлінні записами в публічних реєстрах і у створенні уніфікованої національної або міжнародної системи для конкретного реєстру. Наприклад, реєстр майнових прав. Кожен учасник цього реєстру має можливість розміщувати інформацію про об'єкти і контролювати будь-які зміни й операції з ними [10, с. 3]. Деякі дослідники, наприклад О. Данильченко, вважають, що застосування блокчейн-технології поступово витіснить інші засоби управління інформацією, тому що вона не обмежується географічним розташуванням і дає змогу здійснювати будь-які операції [цит. за 10]. Згідно з Р. Райдейко, в публічній сфері технологія блокчейн може виконувати низку завдань [15, с. 114]:

Публічне управління. Як зазначено вище, блокчейн-технологія є засобом ведення децентралізованих реєстрів. Збір інформації в одному файловому середовищі полегшує управління нею. Крім цього, це сприяє прозорості використовуваної інформації.

Документообіг. Державні реєстри передбачають збереження та обмін інформацією. Здійснення передачі документів не залежить від географічного розташування установ, оскільки вони з'єднані мережевим зв'язком.

Опитування суспільної думки. Думка членів суспільства визначає напрям державної діяльності. Потреби суспільства є нагальною необхідністю для здійснення будь-яких транзакцій. Блокчейн-технологія завдяки обміну інформацією дає змогу отримувати дані про суспільну думку.

Слід зауважити, що впровадження блокчейн-технологій в управлінській діяльності залежить від низки чинників. По-перше, це юридичний механізм контролю інформації. Зокрема, дотримання безпеки управління інформацією передбачає впровадження системи ідентифікації користувача. По-друге, бар'єром у використанні блокчейн може виступати новизна самої технології і не розуміння механізмів її використання. Персонал установи потребує спеціальної підготовки, щоб працювати з блокчейн-технологією. Зазначимо, що вперше державний реєстр на блокчейн-платформі було створено в Естонії в 2015 році. Технологію блокчейн використовували в Одеській області в 2017 році, а в Київській області її використали для збереження і передачі даних у системі голосування під час проведення місцевих виборів [15, с. 115].

Окрім блокчейну, інноваційним управлінським рішенням є *краудсорсинг*. Виникнення технології краудсорсингу пов'язане з розвитком мережевої системи знань і інформаційно-комунікативних засобів взаємодії за допомогою Інтернету. Поняття «краудсорсинг» походить від англійського *crowdsourcing* (де *crowd* – натовп і *sourcing* – використання ресурсів) і вперше було запропоноване Джеффом Хау, журналістом і редактором журналу «Wired». Автор розуміє поняття «краудсорсинг» як акт делегування деяких виробничих функцій певному колу осіб або добровольцям, які координують свою діяльність за допомогою використання інформаційних технологій [цит. за 5, с. 231]. Згідно з О. Марченко, краудсорсинг – це технологія використання інтелектуального потенціалу або колективного розуму Інтернет-середовища [14].

Перевагою краудсорсингу є інтеграція людських і інтелектуальних ресурсів із засобами соціальної мережі. Краудсорсинг варіюється залежно від тематики. Виділяють краудсорсинг у *бізнес-сфері*, де цей метод дає змогу управляти бізнесом ефективно з найменшими витратами; у *соціальній сфері* краудсорсинг вирішує завдання взаємодії органів влади та будь-яких інших установ з людьми; у *політичній сфері* або у *державному управлінні* технологія краудсорсингу охоплює базу даних проектів законів. Яскравим прикладом цього типу краудсорсингу є референдум в Ісландії, проведений у 2011 році за ініціативою Президента Ісландії. На платформах Facebook, Twitter, YouTube, а не на державних сайтах, кожен громадянин міг висловити свою думку щодо нової конституції, яку створювали 2,6 року. За типом завдань краудсорсинг поділяється на два типи: 1) безпосередньо краудсорсинг, який передбачає збір інформації, збір думок, пошук рішення та ін. і 2) краудфандинг – збір коштів.

Перевагами використання краудсорсингу в управлінні з боку органів державної влади є охоплення широкої аудиторії без залучення додаткових зусиль. Краудсорсинг характеризується відсутністю будь-яких географічних меж. Люди можуть надсилати свої коментарі з будь-яких куточків Землі. Краудсорсинг є мало затратним і креативним засобом взаємодії з членами суспільства. На думку Г. Калініної, краудсорсинг – це, по-суті, насичене Інтернет-середовище, генеруюча висока напруга від сотень незнайомих один одному людей з діаметрально протилежними поглядами та характеристиками, які є самомотивованими та об'єднаними інтересом до поставленої проблеми [5, с. 234]. Краудсорсинг є ефективною технологією кооперації з суспільством через соціальні мережі. Схему використання краудсорсингу органами публічної влади під час прийняття управлінських рішень можна представити таким чином:

- 1) Установа (компанія, організація) визначає проблему.
- 2) Установа повідомляє проблему натовпу.
- 3) Натовп представляє своє бачення рішення.
- 4) Найактивніші учасники проводять голосування й обирають рішення.
- 5) Оголошення прийнятого рішення.
- 6) Установа (компанія, організація) приймає остаточне рішення і реалізує його [9, с. 99].

Успішність краудсорсингу полягає у тому, що люди здійснюють добровільний внесок у колективну працю, а основним виступає мотивація

[14]. Знання великої кількості людей об'єднуються навколо досягнення певної мети. О. Кіреєва зауважує, що в науковій літературі існує думка, що інтелект натовпу нижчий за інтелект індивіда [9, с. 99]. Однак практика показує, що іноді група фахівців вирішує інтелектуальні завдання краще і швидше, ніж найбільш обдаровані люди.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновки, що інтелектуалізація управління органами публічної влади підвищує ефективність комунікації між керівниками і персоналом. Використання новітніх інформаційних технологій сприяє покращенню можливостей співпраці на різних рівнях діяльності установи. Таким чином, покращення інтелектуального управління органами публічної влади підвищить результативність використання ресурсів організації. Це сприятиме інтересу потенційних інвесторів або фінансових установ до підприємств, а для публічних установ підвищить успішність взаємодії між органами влади і суспільством. Застосування інформаційно-цифрових та смарт-технологій дає змогу органам публічної влади досягати значних результатів завдяки адаптації своєї системи до швидко змінюваного комунікативно-орієнтованого середовища. Науково-технічний прогрес змінює також вимоги до мобільності трудових ресурсів й інтелектуального потенціалу співробітників. Блокчейн-технологія є ефективним методом інтелектуального управління установою і дає змогу створювати реєстри, в які вносяться блоки інформації стосовно проведених операцій. Цю технологію особливо актуально використовувати для управління великими масивами інформації про інтелектуальну власність, медичні бази даних, інформацію щодо голосування, завдяки чому виключається вірогідність фальсифікацій. Щодо краудсорсингу, то ця технологія забезпечує інтелектуальну співпрацю на міжнаціональному рівні, оскільки соціальні мережі не знають географічних кордонів, а також дає можливість залучити до вирішення проблем фахівців, які безпосередньо не пов'язані з проблемою. Краудсорсинг є важливим засобом публічного управління. Доцільність його використання визначається високою вартістю різних видів соціального управління. Інтернет-технології дають змогу прозоро здійснювати менеджмент і економно використовувати ресурси. Отже, інтелектуалізація управління має забезпечувати результативність вирішення будь-яких завдань у державному секторі.

Список використаної літератури:

1. Бабій С.О. Інтелектуалізація діяльності підприємства. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/rbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/garpsu_2013_18_12.pdf
2. Воронкова В.Г. Інтернет як глобальна тенденція розвитку інформаційного суспільства. Гілея: науковий вісник: зб. наук. праць. К.: Вид-во УАН ТОВ «НВП» «ВІР», 2015. Вип. № 93(2). С. 174–179.
3. Гриценко В.І. Інтелектуалізація управління сталим розвитком соціально-економічної системи в умовах глобалізації та процесів, що динамічно відбуваються / В.І. Гриценко, Л.І. Бажан. Економіко-математичне моделювання соціально-економічних систем. 2014. Вип. 19. С. 5–38.
4. Зайковскі С.А. Blockchain / С.А. Зайковскі, Л.М. Адамовська. Англо-український словник. 2016. 1248 с.
5. Калініна Г.М. Краудсорсинг як інноваційний управлінський інструмент і змістова компонента навчального посібника для керівників. Проблеми сучасного підручника. 2015. Вип. 15(1). С. 230–239.
6. Карпенко О.В. Цифрова технологія «блокчейн» у державному управлінні: сутність, переваги та ризики застосування / О. Карпенко, А. Осьмак. Теоретичні та прикладні питання державотворення: електрон. наук. фах. вид. Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. Вип. 21. С. 20–27.
7. Кастельс М. Галактика Інтернет: размышления об Интернете, бизнесе и обществе. / Пер. с англ. А. Матвеева под ред. В. Харитоновна. Екатеринбург: У-фактория (при участии изд-ва Гуманитарного ун-та), 2004. 328 с. (Серия «Академический бестселлер»).
8. Кащук К.М. Сутність та специфічні риси емоційного інтелекту у менеджменті та самоменеджменті. Імплементация наукових засад та перспективи досконалої маркетингової діяльності підприємств як ринково-орієнтованої концепції їх розвитку: колект. монографія. Видавництво Євенок О.О., Житомир, 2017. С. 379–400.
9. Кіреєва О. Перспективи краудсорсингу як інструменту співпраці органів влади та громадськості в контексті розвитку публічного управління. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2. С. 97–104.
10. Клименко І. Застосування блокчейн-технологій у публічному управлінні / І. Клименко, Г. Лозова, Л. Акімова. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2017. Вип. 2. 6 с.
11. Князь С. Сутність поняття і характеристики інтелектуального потенціалу підприємства / С. Князь, Л. Холявка. Економічний аналіз. 2013. Т. 12(3). С. 188–192.
12. Куйбіда В.С., Карпенко О.В., Наместнік В.В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія «Державне управління»). 2018. № 1. С. 5–10.
13. Литвиненко К.О. Новітні бізнес-моделі на базі блокчейн-технологій. Глобальні та національні проблеми економіки. 2018. № 21. С. 319–322.
14. Марченко О.С. Інтелектуальний краудсорсинг як категорія інформаційного суспільства. URL: http://www.rusnauka.com/5_SVMN_2013/Economics/14_128321.doc.htm
15. Радейко Р.І. Особливості впровадження технології блокчейн у сфері публічних відносин в Україні. Часопис цивілістики. 2018. № 29. С. 112–118.
16. Ригова І.С. Smart-технології як фактор розвитку сучасного дизайну. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2017. Вип. 69(1). С. 174–183.
17. Ситник Й.С. Теоретичні засади інтелектуалізації систем менеджменту підприємства. Вісник Нац. техн. ун-ту «ХПІ»: зб. наук. пр. Темат. вип.: Технічний прогрес і ефективність виробництва. Харків: НТУ «ХПІ». 2012. № 16. С. 18–23.
18. Соснін О.В. Інформаційна безпека: нові виміри загроз, пов'язаних з інформаційно-комунікаційною сферою / О.В. Соснін, О.П. Дзьобань. Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: зб. наук. пр. Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2015. № 61. С. 24–34.
19. Хаврова К.С. Методологічні основи інтелектуалізації діяльності підприємства для економічної стабілізації. Причорноморські економічні студії. 2016. Вип. 6. С. 121–125.
20. Хаврова К.С. Роль інформації в інтелектуалізації діяльності підприємства. International Journal of Innovative Technologies in Economy. 2018. С. 36–38.
21. Gottfredson L.S. (1994). Mainstream science on intelligence / L.S. Gottfredson et al. The Wall Street Journal, 1994. P.A18.
22. Mayer J. Emotional Intelligence Test MSCEIT / J. Mayer, P. Salovey, D. Caruso, Mayer-Salovey Caruso. User's Manual. Toronto, Canada, 2002. 378 p.

Запорожец Т. В. Термины и понятия «интеллект, информация, цифровые, интеллектуальные, смарт-технологии, блокчейн, краудсорсинг»: этимологический и логико-семантический аспекты

Статья посвящена изучению этимологических и логико-семантических аспектов терминов и понятий в области интеллектуального управления: интеллекта, информационных, цифровых, интеллектуальных, смарт-технологий, блокчейн, краудсорсинга. Доказано, что интеллектуализация управления органами публичной власти с помощью новейших технологий повышает эффективность коммуникации между руководителями и персоналом и становится важнейшим фактором функционирования государственных и экономических объектов.

Ключевые слова: государственная политика, информационные, цифровые, интеллектуальные технологии, смарт-технологии, блокчейн, краудсорсинг.

Zaporozhets T. V. Terms and conceptions “intelligence, information, digital, intellectual, smart technologies, blockchain, crowdsourcing”: ethymological and logic-semantic aspects

The article is devoted to the study of etymological and logical-semantic aspects of terms and concepts in the field of intellectual management: intelligence, information, digital, intellectual, smart technologies, blockchain, crowdsourcing. It is proved that the intellectualization of management by public authorities with the help of the newest technologies increases the efficiency of communication between managers and personnel and becomes the most important factor of functioning of state and economic objects.

Key words: state policy, information, digital, intellectual technologies, smart technology, blockchain, crowdsourcing.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена розгляду основних теоретичних засад модернізації публічного управління через здійснення децентралізаційних процесів. Розглянуто наявні типології модернізації. Визначені ознаки деконцентрації та деволюції як компонентів децентралізаційних процесів. Досліджено місце децентралізаційних процесів в Україні в теорії модернізації.

Ключові слова: модернізація публічного управління, публічне управління, децентралізація, деконцентрація управління, деволюція.

Постановка проблеми. Сучасна система державного управління України за роки незалежності, на жаль, продемонструвала свою низьку ефективність та неспроможність вирішувати внутрішні та зовнішні проблеми країни. Як наслідок, країна зустрілась з викликами у різних сферах життя, загостренням протиріч між різними політичними силами, різким розшаруванням суспільства, збільшенням проблем місцевого розвитку та неможливістю вирішити їх, використовуючи традиційну вертикаль влади. Всі ці проблеми актуалізують необхідність модернізації системи публічного управління загалом та її окремих елементів зокрема.

Спроби реформування самої системи державного управління базувались в основному на впровадженні запозичених західних моделей, які були не адаптовані до українських реалій. Унаслідок чого утворилась так звана «гібридна» система державного управління, суттєвими недоліками якої науковці виділяють відсутність єдності, цілісності, послідовності у діяльності державних органів влади різних рівнів, створення декількох центрів прийняття управлінських рішень, дублювання управлінських контурів та розмиття квалітету відповідальності. Більшість реформ, проектів, програм, які були розпочаті, не були доведені до кінця, бо не мають єдиної стратегії змін та не продемонстрували суттєвих позитивних результатів.

Процес модернізації системи державного управління України вимагає розробки чіткого плану трансформацій, використання наукового підходу до розмежування функцій та повноважень державного і регіонального управління, а також усвідомлення та нормативного закріплен-

ня місця місцевого самоврядування у системі публічного управління. Вирішення низки цих завдань є запорукою побудови ефективної системи публічного управління з чітким визначенням повноважень кожної інституції управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Модернізаційні процеси в публічному управлінні є предметом наукових досліджень багатьох зарубіжних та вітчизняних науковців.

Велика кількість сучасних наукових праць українських учених присвячена обґрунтуванню перспектив імплементації європейських моделей організації діяльності органів влади, заснованої на принципах децентралізації та деконцентрації влади, що має бути спрямована на надання регіонам і територіальним громадам більших прав та повноважень у вирішенні питань місцевого та регіонального розвитку.

На актуальність проблеми досліджуваної роботи вказують численні теоретичні дослідження як українських, так і зарубіжних науковців, зокрема: С. Білої, О. Гріна, І. Тютюнника, О. Пухкал, Ю. Шарова та ін.

Незважаючи на наявний значний теоретичний доробок та різноплановість наукових підходів до цієї проблематики, не досить вивченими залишаються проблеми децентралізації як інструменту модернізації публічного управління в Україні.

Метою цієї статті є здійснення аналізу теоретичних засад децентралізаційних процесів як інструменту модернізації публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Сучасна система державного управління України являє собою ситуативний «симбіоз» радянської спадщини та паростків європейської демократії. На

цьому етапі розвитку системи першочерговим завданням є пошук раціонального балансу між централізацією та децентралізацією управління.

Перш ніж розглянути основну проблему статті, варто було б уточнити сутність самого поняття «модернізація», зокрема «модернізація публічного управління».

Під час свого становлення та розвитку теорії модернізації видозмінювались та вдосконалювались. Якщо на момент виникнення теорії модернізація розглядалась як перехід від традиційного аграрного суспільства до міського індустріального, то в процесі свого розвитку модернізація почала сприйматися як подальший перехід від індустріального до постіндустріального суспільства. Надалі ж під модернізацією розуміється будь-яке прогресивне перетворення в системі у бік оптимізації та демократизації процесів.

Існує декілька типологізацій модернізації. Одна з них передбачає два типи здійснення модернізації: органічний і неорганічний. Перший тип відбувається природним шляхом під впливом внутрішніх чинників та характеризується першопроходженням у напрямі перетворень. Другий, або неорганічний, пов'язаний із впливом зовнішніх факторів, запозиченням зарубіжного досвіду, спробами його впровадження тощо.

Інша типологія пропонує три типи модернізації:

- ендогенна, яка здійснювалася країнами на власній основі (Європа, США тощо);
- ендогенно-екзогенна, що здійснюється країнами на власній основі нарівні із запозиченнями зарубіжного досвіду (Туреччина, Греція);
- екзогенна характерна для більшості колоній із запозиченням досвіду метрополій [1].

Одним з інструментів модернізації систем управління в сенсі встановлення відповідності новітнім викликам став процес децентралізації. Як зазначає І. Тютюнник, основними напрямками реформування систем управління в країнах Європейського Союзу останніми десятиліттями стало перенесення центру вирішення питань місцевого значення на локальній та регіональній рівні та наближення послуг, що надаються органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, до потреб громадян. Все це було досягнуто шляхом оптимізації взаємин між різними рівнями територіальної організації влади, особливо між місцевими державними органами та органами місцевого самоврядування. Тож модернізаційні процеси в Європі зумовили

перехід від централізованих адміністративних систем управління до децентралізованих моделей організації публічної влади [2, с. 106].

Децентралізація являє собою досить складний процес, що відбувається в системі державного управління та має характерні ознаки. Перш за все це розширення політичних, правових, адміністративних, фінансових та контрольних можливостей місцевого самоврядування для вирішення проблем територіальних громад, а також оптимізація взаємин органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Серед найбільш важливих компонентів децентралізації, пов'язаних з модернізацією публічного управління на державному, регіональному та місцевому рівнях та підвищенням його ефективності, дослідники виділяють деконцентрацію та деволюцію [3; 4].

Під деконцентрацією розуміють початковий етап або найслабшу форму децентралізації, за якої відбувається передача певного обсягу відповідальності, владних повноважень і ресурсів місцевим органам виконавчої влади та органам, які ієрархічно не підпорядковані центральним органам влади або обираються зацікавленими громадянами, тобто органам місцевого самоврядування. Відбувається процес адміністративної децентралізації, або послаблення централізації, разом з цим ієрархічність підконтрольності та звітності залишається без змін. Таким чином, уряд стає ближчим до громадян, але при цьому вертикальна будова системи державного управління зберігається.

Деволюція ж практично означає передачу частини владних повноважень від загальнонаціонального уряду до органів регіональної влади разом з частиною відповідальності, джерелами доходів і ресурсною базою. Це зумовлено зростанням кількості проблем, що неможливо швидко й ефективно вирішити на рівні центрального уряду, тож передача частини повноважень вниз по ієрархії дає змогу оперативно реагувати на проблеми регіонального та місцевого розвитку. Нормативно-правовими актами закріплюється певна фінансова самостійність у здійсненні управлінської діяльності органами самоврядування регіонального та місцевого рівнів. Очевидно, що в цьому разі йдеться вже про вищий рівень децентралізації, коли основним завданням є становлення і розбудова органів місцевого самоврядування, які повною мірою можуть вирішувати проблеми територіальних громад, що їх обрали. Деконцентрація

і деволюція є взаємопов'язаними процесами, які доповнюють один одного або виходять один одного, становлять сутність складного процесу децентралізації і таким чином забезпечують модернізацію публічного управління [3].

Наразі ми бачимо в Україні деякі ознаки деконцентрації управління, але здебільшого пріоритетним напрямом децентралізаційних процесів є все ж таки деволюція.

Початок реформи децентралізації в Україні був закладений у квітні 2014 року схваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Для України основними напрямками реформи децентралізації є розвиток регіонального та субрегіонального врядування; передача на рівень самоврядування вирішення проблем транспортної інфраструктури, медичного забезпечення, середньої та професійно-технічної освіти, охорони навколишнього середовища, розвитку туристичної галузі, культури, спорту тощо; збільшення фінансової спроможності регіонів за рахунок впорядкування оподаткування; підвищення участі громадян у вирішенні життєво значущих проблем; запровадження інституту префектів, які будуть наділені повноваженнями перевірки законності рішень місцевого самоврядування та будуть координувати взаємини з територіальними осередками центральних органів влади [5].

Наскільки деволюція управління сприяє процесу модернізації системи управління, тобто її прогресивному розвитку, стало помітно з перших досягнень реформи децентралізації. Основними досягненнями децентралізаційних процесів, що розпочаті в Україні і знайшли своє відображення в законодавчих актах, є:

- підвищення фінансової спроможності громад під час фінансової децентралізації. Вже були досягнуті певні результати завдяки внесенню змін до Бюджетного та Податкового кодексів України наприкінці 2014 року: місцеві бюджети зросли з 68,6 млрд грн у 2014 році до 192 млрд грн у 2017 році. Найбільш високі темпи зростання власних доходів демонструють ОТГ. Так, у 2017 році їхні доходи виростили на 87%, тоді як загалом по Україні місцеві бюджети виростили на 31%;

- завдяки прийнятим законам України «Про добровільне об'єднання» та «Про співробітництво територіальних громад» почалося формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування – об'єднаних терито-

ріальних громад (ОТГ). На початок 2018 року створено вже 699 ОТГ, до складу яких увійшли 3264 колишні невеликі територіальні громади;

- прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики» дало змогу підвищити розміри державної підтримки регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи у 39 разів: з 0,5 млрд грн у 2014 до 19,37 млрд грн у 2018 році. Було створено Агенцію регіонального розвитку, куди увійшла 21 область, в усіх областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, одним із напрямів діяльності яких є допомога місцевій владі втілювати регіональні стратегії розвитку;

- певним досягненням можна вважати і прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», завдяки якому 100 міст, зокрема 12 ОТГ, отримали нові повноваження з містобудування;

- розробка пакета законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг дало змогу делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрації місця проживання, видачу паспортних документів, державної реєстрації юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрації актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо та створити Центри надання адміністративних послуг [6].

Досягнення реформи децентралізації є дуже важливими, але являють лише один бік медалі. Зі зворотного боку є чимало проблем, серед яких і недостатня підтримка реформи широкими верствами населення, і протидія та неприйняття процесів, що відбуваються, деякими місцевими радами, і нерозвинена соціальна інфраструктура, і нерегульованість розподілу повноважень та відповідальностей між різними рівнями управління. До того ж існує величезна нестача належно підготовлених управлінських кадрів, які б відповідали рівню і здійснювали свою діяльність на засадах «нового публічного менеджменту» як одного із принципів модернізації системи публічного управління, які не залишаються непоміченими українськими науковцями [7, с. 104–105; 8]. Передача повноважень, від-

повідальності та джерел фінансування також має передбачити створення ефективної системи контролю з боку держави та громадськості.

Висновки з цього дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, зазвичай модернізацію тлумачать у декількох сенсах: по-перше, як приведення чогось у відповідність до новітніх вимог та викликів сьогодення, як правило, з метою підвищення його дієздатності або продуктивності, по-друге, як перехід від аграрного суспільства до індустріального або від традиційного до модерного. Якщо розглядати суспільну модернізацію, то, як правило, її розуміють як зміни частин суспільства або їх функцій з метою прискорення його розвитку.

Модернізація публічного управління на засадах децентралізації в Україні може стати складним, всеохопним процесом, який вимагає врахування історичних, соціально-економічних та ментальних особливостей розвитку країни. За всіма ознаками модернізація, що відбувається в Україні, є ендегенно-екзогенною. З огляду на це під час здійснення реформ в Україні, беручи за приклад досвід європейських країн, ми маємо максимально враховувати українські національні особливості, умови та можливості адаптації цього досвіду до українських реалій.

Крім того, треба зважати на те, що процес реформування в країнах, досвід яких Україна намагається запозичити, не завжди був ідеальним, і результати деяких етапів не повною мірою відповідали очікуванням, отже, перед Україною постає ризик механічно повторити їхні помилки. Наприклад, схожими проблемними моментами в реформуванні системи державного управління в Україні і європейських країн до сих пір залишаються дублювання компетенцій під час розподілу повноважень між різними рівнями публічної влади; значний рівень фінансової залежності регіональних територіальних громад від центральної влади; недотримання принципу політичної нейтральності під час формування вищого ешелону управління і органів місцевого самоврядування, що негативним чином впливає на якість надання публічних послуг тощо.

Успіхи реформи децентралізації в Україні демонструють позитивні зрушення у бік

модернізації системи управління, але є лише одним її складником. Проблемаами модернізаційних процесів у системі публічного управління залишаються невідповідність та зневіра великої кількості населення у будь-яких позитивних зрушеннях, методологічна незабезпеченість процесів реформування, невирішення низки питань, пов'язаних із балансуванням у розподілі повноважень та відповідальності між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Всі ці проблеми потребують подальшого дослідження і вирішення.

Список використаної літератури:

1. Модернізація. Матеріал из Вікіпедии – свободной энциклопедии. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki>
2. Тютюнник І.В. Модернізація публічного управління на регіональному рівні як об'єкт наукового аналізу. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 19. С.106–111.
3. Пухкал О.Г. Модернізація публічного управління на засадах децентралізації: європейський досвід для України. URL: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2018/01/blog-post_25.html
4. Забейворота Т.В. Деконцентрація та деволуція як форми децентралізації владних відносин. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2015-5/doc/2/02.pdf>
5. 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>
6. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 травня 2018. URL: http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/260/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.05.2018.pdf
7. Тютюнник І.В. Проблеми реформування публічного управління на регіональному рівні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 1. С. 103–109.
8. Грін О.О. Деволуція як методологічний аспект проблеми регіонів Європейського Союзу. Геополітика України: історія і сучасність: збірник наукових праць. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2016. № Вип.1(16). С. 91–98.

Зинченко Г. К. Децентрализация как инструмент модернизации публичного управления

Статья посвящена анализу основных теоретических основ модернизации публичного управления через осуществление процессов децентрализации. Рассмотрены существующие типологии модернизации. Исследовано место децентрализационных процессов в Украине в теории модернизации.

Ключевые слова: модернизация публичного управления, публичное управление, децентрализация, деконцентрация управления, деволюция.

Zinchenko H. K. Decentralization as an instrument of public administration's modernization

The article is devoted to consideration of the basic theoretical principles of modernization of public administration through the implementation of decentralization processes. The existing typologies of modernization are considered. The features of deconcentration and evolution as components of decentralization processes are determined. The place of decentralization processes in Ukraine in the theory of modernization was investigated.

Key words: modernization of public administration, public administration, decentralization, deconcentration of management, devolution.

Т. О. Костюк

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

ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ФЕНОМЕНА СТУДЕНТСЬКОЇ МОБІЛЬНОСТІ/МІГРАЦІЇ В ОСВІТНЬО-НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ

Інтернаціоналізація вищої освіти стала звичним елементом загальної університетської стратегії в усьому світі. Це багатоаспектне явище найчастіше асоціюється з академічними обмінами та іноземним складником освітнього процесу. Незважаючи на відносну ясність і прозорість процесу, з одного боку, та його постійні виклики для національних систем державного управління і вищої освіти – з іншого, в науковому дискурсі постійно порушуються питання прямо чи опосередковано дотичні до інтернаціоналізації. Предметом уваги цієї статті є студентський складник глобальних міграційних потоків, розстановка акцентів стосовно міжнародної студентської мобільності/міграції, як останнім часом розшифровують звичну для цієї сфери аббревіатуру ISM (International Students Mobility, International Students Migration).

Ключові слова: інтернаціоналізація вищої освіти, іноземний студентський контингент, мобільність/міграція, державне управління.

Постановка проблеми. Останніми десятиліттями спостерігається значне збільшення обсягу іноземного студентського контингенту в усьому світі; ця кількість майже в чотири рази перевищує загальну міжнародну міграцію [6, с. 105]. Іноземні студенти розцінюються як бажані, неproblemні мігранти через культурний та практичний внесок у розбудову приймаючої країни, сприяючи розвитку мультикультурності, міжрасової толерантності та пацифізму. Як наслідок, в останнє десятиліття з метою подальшого сприяння залученню на навчання до вітчизняних ЗВО студентів-іноземців органи державного управління разом із безпековими службами виступали із законодавчими ініціативами щодо доопрацювання міграційної політики щодо студентства. Однак, незважаючи на високий відсоток і значимість іноземного студентського контингенту для вивчення питань нацбезпеки, міграційних процесів в Європі і світі для розуміння тенденцій і у вищій освіті, і в управлінні регіонами і державами, в науковій літературі спостерігається певна прогалина в теоретичному і практичному формуванні візії щодо цієї категорії мігрантів, відсутній консенсус в оціночних судженнях стосовно них [3]. Саме це і спонукало до ретельного аналізу держав-

ного регулювання процесу інтернаціоналізації вищої освіти (ІВО) і його окремих складників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження здійснювалось на підставі документів, аналітичних звітів, статистичної інформації Організації з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСД), ЮНЕСКО.

Існують не лише статистичні відмінності у моделях міграції, існують також різноманітні теоретичні дебати, що намагаються зрозуміти міжнародну міграцію/мобільність студентів (далі – МСМ). За основу ми брали праці західних науковців як основоположників усіх процесів, пов'язаних з ІВО. Так, С. Медж із співавторами [8] резюмує існуючий у науковій літературі дискурс за трьома широкими напрямками наукових розвідок з питань МСМ. Перший стосується аналізу мобільності іноземних студентів через об'єktiv органів державного управління міграційними процесами [4; 12]; другий досліджує МСМ як частину загальної мобільності та ІВО [9; 14], тоді як третій зосереджується на суто освітніх питаннях, що виникають у контексті мобільності студентів [2]. Більше того, увагу було приділено історичному аналізу МСМ, а саме вивченню конститутивної ролі іноземного студентського контингенту для розвитку вищої освіти

та націоналістичних проєктів і освіти у ХХ столітті [7; 10]. Незважаючи на такий емпіричний бекграунд, багато дослідників міграційних процесів взагалі не згадують про студентів, що їдуть навчатися до інших країн у цій категорії. Публікації відповідних організацій визнали важливість ISM: у 2001 році версія авторитетного видання OECD щодо міжнародної міграції містила розділ про мобільність студентів у країнах OECD [11, с. 93–117]; Звіт Міжнародної організації з міграції за 2008 рік також мав розділ про міграцію студентів, який розглядав цей феномен у рамках подвійного контексту кваліфікованої міграції та інтернаціоналізації вищої освіти [6; с. 105–125].

Мета статті. Головною метою цієї роботи є диференціація феномена руху студентського контингенту за ключовими ознаками задля розв'язання термінологічної дилеми стосовно студентської мобільності/міграції в освітньо-науковому дискурсі. Дотичним до головної теми є питання осмислення участі органів державного управління у моніторингу/регулюванні/контролюванні вищезгаданих процесів та рекомендацій для перманентного удосконалення системи реагування на виклики часу.

Виклад основного матеріалу. Феномен МСМ може бути диференційовано за низкою векторів, які допомагають зрозуміти різноманіття типів переміщення та їх характер для правильного розуміння та вживання категорійного апарату: «міграція» чи «мобільність». Європейські дослідники, безумовно, частіше послуговуються категорією «мобільність». Мобільність висвітлює рух, пов'язаний з міграцією, а не з відправленням, прибуттям до населених пунктів та пов'язаними з цим перспективами. У більшості праць відзначається також, що мобільність передбачає більш короткий термін переміщення за кордон та високу ймовірність повернення, як за схемами програм Європейського Союзу Erasmus+ або Junior Year. Більш тривалі поїздки на навчання за кордон для завершення освітньо-кваліфікаційного рівня (3–4 роки) цілком підпадають під статистичне визначення міжнародної міграції (часто зумовлене поїздками терміном від одного року) з більш відкритою вірогідністю повернення в країну походження. Використовуючи аббревіатуру МСМ, ця термінологічна дилема ніби знімається, хоча в цілому найчастіше її розшифровують як «міжнародна студентська мобільність» щодо різних за тривалістю студентських переміщень, що також підкреслює термінологічну невизначеність.

Питання тривалості періоду навчання за кордоном веде нас до важливої класифікації. Це відмінність між кредитною мобільністю, де перебування за кордоном триває, як правило, менше року і є частиною програми навчання, яка завершується лише тоді, коли студент повертається до свого закладу вищої освіти (наприклад, обмін за програмами Erasmus+), і ступеневою мобільністю, коли студент залишається за кордоном для виконання умов програми навчання й отримання диплома за освітнім рівнем (мінімум трирічний термін перебування в країні навчання). Третій тип мобільності, менш формалізований, включає в себе різні добровільні або обов'язкові схеми, що мають меншу тривалість, такі як літні школи та польові роботи.

Іншою важливою змінною є освітній рівень, на здобуття якого студент їде навчатись до закордонного ЗВО: перший (бакалаврський), другий (магістерський) або третій (освітньо-науковий). Крім того, і здобувачі четвертого (докторського) освітнього рівня за кордоном можуть бути включені до цього переліку, оскільки наукова робота може включати польові дослідження, відвідування архівів, спеціальну наукову річну відпустку, відрядження з виїздом за кордон тощо.

Спеціальність, за якою навчається студент і яка регламентує перелік профільюючих предметів, також може стати формотворчим фактором для МСМ. Більшість країн-реципієнтів іноземного студентського контингенту до ЗВО є визнаними лідерами з технічного, технологічного, інженерно-математичного, STEM чи бізнес-напрямку. Крім того, певні спеціальності передбачають предмети, що вимагають від студентів переміщення, наприклад, для проведення польових робіт, для використання спеціалізованого обладнання або бібліотек.

Географія, тривалість та характер переміщення здобувачів освітньо-наукових ступенів може також залежати від мети поїздки за кордон. Це можуть бути поїздки з метою фахового становлення та культурно-історичного збагачення або ж спрямовані на реалізацію інтересів, пов'язаних з кар'єрними планами. В обранні пункту призначення також враховуються різні фактори: від фінансової забезпеченості здобувача освіти (різного роду збори, стипендії, витрати на життя тощо в різних країнах різні, і чим вищий рівень соціального й академічного розвитку, тим, як правило, витрати вищі, хоча і сама країна привабливіша через якість вищої освіти) до ексклюзивності запропонованої ква-

ліфікації чи освітніх курсів (які не доступні в країні проживання). Багато здобувачів вищої освіти обирають ЗВО через його престижність, пріоритет за університетами «світового класу» [12]. Прагнення за великі кошти, сплачені за навчання, здобути диплом такого ЗВО цілком справедливо може розглядатися як крок до подальшої імміграції. Західні дослідники питання студентської мобільності/міграції називають таких студентів «switchers» (перехідники), а послідовність і кінцеву мету їхніх дій – раціональною стратегією міграції на життя.

У цьому контексті цікавим видається питання студентської мобільності/міграції в цифрах. За основу ми взяли глобальний звіт однієї з найбільших у світі установ банківських та фінансових послуг HSBC, який називається «Значення освіти: все вище і вище» і укладений Раїкією Бхандарі, керівником досліджень, політики та практики Інституту міжнародної освіти, Inc. [1]. У звіті, зокрема, зазначено, що в світі більше 4 мільйонів студентів, які зараховуються до університетів поза межами країни проживання, прагнучи отримати міжнародні навички, які підготують їх до роботи в глобальному економічному просторі. Дедалі більша кількість студентів вибирають освіту за кордоном як інвестиції у своє майбутнє, оскільки роботодавці все частіше шукають працівників, які мають міжнародний досвід, міжкультурну компетенцію та мовні навички.

Підтвердженням цього є статистика, надана Організацією економічного співробітництва та розвитку (OECD) на підставі дослідження, яке показує, що в сучасному глобалізованому світі університетська освіта за кордоном є актуальним і доступним варіантом [11]. Більше двох п'ятих (41%) людей розглядають можливість університетської освіти за кордоном, і надто – післядипломну освіту (36%). Найчастіше питання вибору університету за кордоном розглядають жителі Близького Сходу та Азії, причому більше половини людей в ОАЕ (65%), Індонезії (60%), Індії (55%), Китаї (54%) та Гонконзі (53%) розглядають це як належне. Статистика стверджує, 53% всіх іноземних студентів, які навчаються у ЗВО в усьому світі, прибувають із країн Азії [1].

США є найпопулярнішим місцем у цілому. Близько половини (47%) усіх батьків хотіли б переслати свою дитину до університету в США, і це найбільш сприятливе місце для отримання вищої освіти для мешканців Тайваню

(70%), Китаю (61%) та Канади (61%). Австралія (40%) – другий за популярністю напрям МСМ і розцінюється найбільш сприятливою країною для абітурієнтів з Малайзії (67%), Індонезії (65%) та Сінгапуру (63%). Великобританія (39%) – третій за популярністю вибір і є головним пріоритетом за університетською освітою для мешканців Гонконгу (67%), Франції (52%) та ОАЕ (48%) [1].

Потужні можливості від розвитку м'яких навичок (soft skills) до розширення основних здібностей (core skills) вважаються батьками перевагами в обранні університетської освіти в іншій країні. За даними людей, які вибирають університет за кордоном, головними перевагами є володіння іноземними мовами (49%), отримання міжнародного досвіду роботи (49%) та вплив нових вражень, ідей та культур (48%). Люди із Індонезії (68%), Мексики (65%) і Тайваню (65%), найімовірніше, бачать основні переваги розвитку іноземних мов, а міжнародний досвід для роботи ставиться в пріоритет для уродженців Індонезії (71%), ОАЕ (47%) та Австралії (45%). Батьки в Малайзії (64%), Сінгапурі (57%) та Великобританії (55%) швидше віддають перевагу мультикультурному розвитку та отриманню нових вражень під час здобуття університетської освіти за кордоном [1].

Є й такі, хто вбачає конфліктогенний фактор для родини в університетській освіті за кордоном. З числа батьків, які схвально ставляться до вищої освіти за кордоном, 40% відзначають високу вартість освітніх послуг, що є перешкодою для реалізації МСМ. Батьки також вважають, що перешкодою можуть стати емоції, при цьому 30% стурбовані тим, що їхня дитина не пройде вдало процес адаптації і буде надто сумувати за рідною домівкою, ще 29% – що вони будуть надто сумувати за своєю дитиною, що заважатиме її нормальній психологічній адаптації до умов країни призначення. Недостатня безпека в країні призначення (42%) – головна турбота батьків у Китаї, тоді як для батьків з Великобританії найбільшим бар'єром є те, що їхня дитина сумуватиме (41%) [1].

Вища освіта за кордоном – це не єдиний міжнародний досвід, який вартує. Майже дві п'ятих (38%) розглядають програму навчання за кордоном і аналогічна частка (37%) розглядати заняття у працевлаштуванні в іншій країні. Батьки в Азії найчастіше розглядають програму навчання за кордоном, особливо в Індонезії (55%), Малайзії (52%) та Тайвані (47%), тоді

як найбільша кількість батьків, які готові, що їхня дитина потім працевлаштується за кордоном походять з Тайваню (50%), Гонконгу (45%) та Мексики (45%). Річна академічна відпустка під час навчання за кордоном – це досвід, з яким стикаються багато батьків у Великобританії (36%) та Австралії (25%) [1].

Різноманітність класифікацій, зібраних під явищем МСМ, включає, окрім тлумачення терміна «мобільність/ міграція» ще й варіанти вкладеного смислу категорії «міжнародна». «Міжнародна» в контексті МСМ зазвичай використовується для визначення міграції між національними державами, як це і трактує більшість дослідників цього питання. Однак поява інших просторово-територіальних одиниць, таких як «глобальні міста», у залученні студентів стає все більш очевидною [13]. Міжнародну студентську спільноту також формують студенти, які працюють у країні походження, але навчаються в міжнародних коледжах та університетах; вони отримують освітній або науковий ступінь у зарубіжному університеті без фізичного переміщення туди, тобто без здійснення мобільності. У науковій літературі це отримало назву «інтернаціоналізація вдома». Розширення постачальників освітніх послуг на міжнародних ринках призвело до швидкого зростання франчайзингу транснаціональної освіти та відкриття кампусів за кордоном, як відзначають дослідники Дж. Уотерс і М. Леон' [15].

Висновки і пропозиції. Це дослідження розкриває деякі питання феномена міжнародного студентського переміщення. У наукових колах точиться дискусія щодо того, як таке переміщення класифікувати: як мобільність чи як міграцію. З проведеного огляду стану розробки проблеми закордонними вченими та з огляду на зростаючу статистику відсотка іноземного студентського контингенту у великих міжнародних університетах стає зрозумілим, що органи державного управління мають чітко визначитись зі стратегією міграційного контролю. Особливо це стосується країн, які тільки розвивають інтернаціоналізацію вищої освіти й академічну мобільність в її рамках.

Дослідження намірів і причин: чому планована академічна мобільність іноді закінчується еміграцією, демонструють, що найчастіше це спонтанне рішення. Приймаюча країна пропонує кращі умови та якість навчання, лояльні вимоги та соціальний пакет для подальшого працевлаштування. Тобто причинно-наслідко-

вий зв'язок між участю в програмах студентської академічної мобільності і так званим «відтоком мізків» лежить не в площині тренду до глобального космополітизму сучасної молоді, а спровокований неадекватною державною політикою щодо освіти та працевлаштування, оплати праці, соціального забезпечення і підтримки обдарованої молоді.

Як рекомендацію тут хотілося б спонукати органи державної влади провести реформи на аналітично-дослідному та практичному рівнях. Вкрай важливо спершу опрацювати теоретико-прикладні аспекти міжнародного підходу до модернізації та трансформації політики у справах освіти, молоді, соціальної політики, міграції. Наступним кроком на підставі аналізу світових тенденцій з урахуванням динаміки, особливостей та інтенсивності міграційних процесів в Україні загалом і в сфері вищої освіти зокрема розробити власний механізм оперативного реагування на законодавчому рівні з подальшою імплементацією сучасної і адекватної викликам часу державної політики за галузевим спрямуванням.

Список використаної літератури:

1. Bhandari Rajika. HSBC Global Report "The value of Education: Higher and Higher". URL: file:///C:/Users/adm/Downloads/170628-the-value-of-education-higher-and-higher-global-report.pdf
2. Coates K. Exploring the unknown: Levinas and international students in English higher education. *Journal of Education Policy*. 2009, N 24. P. 271–282.
3. Findlay A.M. An assessment of supply and demand-side theorizations of international student mobility. *International Migration*. 2011, N 49. P. 162–190.
4. Findlay A.M., King R., Smith F.M., Geddes A., Skeldon R. World class? An investigation of globalization, difference and international student mobility. *Transactions of the Institute of British Geographers*. 2012, N 37. P. 118–131.
5. Geddie K. The transnational ties that bind: relationship considerations for graduating international science and engineering research students. *Population, Space and Place*, 2013.
6. IOM 2008. *World Migration 2008*. Geneva: IOM. URL: http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf
7. Lahiri S. *Indians in Britain: Anglo-Indian Encounters, Race and Identity, 1880–1930*. Frank Cass, London. 2000.
8. Madge C., Raghuram P., Noxolo P. Engaged pedagogy and responsibility: a postcolonial analysis of international students. *Geoforum*. 2009, N 40. P. 34–45.

9. Mosneaga A., Winther L. 2013. Emerging talents? International students before and after their career start in Denmark. *Population, Space and Place: this issue*.
 10. Ock Park S. The influence of American geography on Korean geography. *GeoJournal*. 2004, N 59. P. 69–72.
 11. Trends in International Migration. OECD, Paris. 2001. URL: <https://www.oecd.org/migration/mig/2717624.pdf>
 12. Parey M., Waldinger F. Studying abroad and the effect on international labour market mobility: evidence from the introduction of Erasmus. *The Economic Journal* 2011, N 121. P. 194–222.
 13. Raghuram P. Theorising the spaces of student migration. *Population, Space and Place*, 2013.
 14. Sidhu R. GATS and the new developmentalism: governing transnational education. *Comparative Education Review*. 2007, N 51. P. 203–227.
 15. Waters J., Leung M. A colourful university life? Transnational higher education and the spatial dimensions of institutional social capital in Hong Kong. *Population, Space and Place*, 2013.
-

Костюк Т. А. Дифференциация подходов к определению феномена студенческой мобильности/миграции в научно-образовательном дискурсе

Интернационализация высшего образования стала привычным элементом общеуниверситетской стратегии во всем мире. Это многоаспектное явление чаще всего ассоциируется с академическими обменов и иностранной составляющей образовательного процесса. Несмотря на относительную ясность и прозрачность процесса, с одной стороны, и его постоянные вызовы для национальных систем государственного управления и высшего образования – с другой, в научном дискурсе постоянно поднимаются вопросы, прямо или косвенно касающиеся интернационализации. Предметом внимания данной статьи является студенческая составляющая глобальных миграционных потоков, расстановка акцентов относительно международной студенческой мобильности/миграции, как в последнее время расшифровывают привычную для этой сферы аббревиатуру ISM (International Students Mobility, International Students Migration).

Ключевые слова: интернационализация высшего образования, иностранный студенческий контингент, мобильность/миграция, государственное управление.

Kostiuk T. O. Differentiation of approaches to determination of students' mobility/migration phenomenon in educational and scientific discourse

Internationalization of higher education has become a common element of the overall university strategy around the world. This multidimensional phenomenon is often associated with academic exchanges and a foreign component of the educational process. Despite the relative clarity and transparency of the process, on the one hand, and its constant challenges for the national systems of public administration and higher education, on the other hand, the scientific discourse constantly raises issues that are directly or indirectly tangent to internationalization. The subject of attention of this article is the student component of global migration flows, the emphasis placed on international student mobility/migration, as they have recently explained usual for the field abbreviation ISM (traditionally – International Students Mobility, now – International Students Migration).

Key words: internationalisation of higher education, foreign student contingent, mobility/migration, public administration.

С. І. Крук

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

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті проведено аналіз наукових основ переваг застосування інституційного підходу як ефективного державно-управлінського інструменту у сфері національної безпеки. Серед переваг цього підходу запропоновано виділяти такі елементи в системі державного управління: механізми, які включають принципи, суб'єктів, об'єкт, управлінську інституційну діяльність тощо. Установлено, що метою механізмів державного управління у сфері національної безпеки України є здійснення державою ефективної діяльності у сфері внутрішньої та зовнішньої політики в різних умовах.

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

Постановка проблеми. Терміном «державний механізм» активно послуговуються вчені у своїх наукових роботах економічного, політичного, правового та державно-управлінського спрямування. Так, наприклад, головними у традиційному розумінні для політичної науки є проблема визначення соціально-політичного механізму функціонування сучасного суспільства і держави, можливість його практичного використання з метою оптимальної організації [1]. Особливо актуальним завданням нині є визначення механізму функціонування системи державної влади, визначення його структури і властивостей як системного явища суб'єктно-об'єктного спрямування. Вважається, що розуміння сутності і закономірностей функціонування цього механізму дає змогу не тільки визначати оптимальний процес функціонування, але і визначати шляхи розвитку системності державної влади. Усе це свідчить про актуальність методологічного дослідження інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості забезпечення національної безпеки певною мірою розглядаються різними галузями науки, а саме міжнародним правом, політологією, історією, адміністративним правом тощо. Слід зазначити, що здебільшого ці дослідження присвячені певним проблемам формування, з одного боку, внутрішньої політики держави, а з іншого, зовнішньої безпеки. Окре-

мі аспекти державно-правового регулювання здійснення безпекової діяльності України розглядали у своїх дослідженнях М. Баймуратов, В. Бакуменко, І. Домбровський, С. Домбровська, І. Грицяк, О. Євсюков, А. Зленко, Д. Карамішев, В. Кравченко, С. Полторак, А. Помаза-Пономаренко, О. Рафальський, В. Садковий, Є. Тихонова, Л. Чекаленко та інші [1–3].

Разом із тим необхідно провести комплексне методологічне дослідження інституційного аспекту діяльності системи органів державної влади України у сфері національної безпеки, їх участі в її забезпеченні відповідними механізмами державного управління. Усе це й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Поняття «механізм державної влади», або «механізм державного управління» є одним з ключових у теорії державного управління. Воно є надбанням вітчизняної доктрини державно-управлінської науки (див. наукові роботи В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, О. Коротич, В. Корженко, Н. Мельтюхової, Г. Одінцової та ін. [1–4]). Проте йому передував термін «політичний механізм держави», що закріпився як наукове поняття.

Однак наукова розробка цієї категорії є явно недостатньою. У наукових виданнях слушно обґрунтовується змішання понять «методи, механізми, технології», «держава, апарат, функції (рішення)» тощо. Тому найчастіше термін «механізм державного управління» трактується доволі широко стосовно різних видів суспіль-

но-політичної діяльності, що дає змогу вкласти різний зміст у це поняття. Конкретизація співвідношень між усіма цими поняттями дає змогу точніше й ефективніше використовувати поняття-сателіти під час дослідження проблем державного управління.

У зв'язку з цим розгляд поняття «механізм державного управління забезпеченням національної безпеки» передбачає уточнення змісту цього терміна. Так, визначення терміна «механізм» (за свідченням В. Бакуменка [2]) означає: «систему, пристрій, що визначає порядок якого-небудь виду діяльності». Під системою прийнято розуміти упорядковану сукупність функціонуючих елементів, що знаходяться у взаємозв'язку й утворюють певну цілісність. Щодо будь-якого виду діяльності термін «механізм» означає організовану послідовність взаємопов'язаних і цілеспрямованих дій, здійснюваних у певному порядку певними суб'єктами. Крім того, механізм означає систему ідей, інститутів, установлень і процедур, що визначаються ними, а також заходів і дій, покликаних певним чином упорядкувати сфери життєдіяльності суспільства або функціонування його окремих структур, забезпечуючи вирішення оперативних і стратегічних завдань.

Важливо, що деякі науковці визначають діапазон дії механізмів (у контексті технічних наук і галузі науки «Державне управління»). Він є вкрай широким, а саме: від формування виборних органів влади або узгодження позицій різних політичних акторів до механізмів протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам національній безпеці України (див. наукові праці О. Гусарова, Ю. Древалю, С. Домбровської, Н. Нижник та ін. [1]).

На відміну від технічних наук, звідки й саме виник термін «механізм», науки суспільного та політико-правового блоку визначають механізми: це не стільки фізичне явище, яке може бути виявлено за допомогою органів почуттів чи за допомогою технічних пристроїв, скільки сукупність прав та обов'язків, визначені ними зміст і характер діяльності індивідів, груп, спільнот, об'єднань. При цьому в межах наук цього блоку специфіка механізму полягає в такому: він спирається на державну владу (орієнтується на її поділ і забезпечення балансу між гілками, нейтралізацію узурпування одна одною). Ця влада передбачає співставлення панування і підпорядкування між взаємодіючими акторами, в основі якої знаходяться примус і право, що висвітлюють легітимність державного управління.

При цьому треба зауважити, що до сих пір зберігається точка зору, згідно з якою самостійна філософсько-правова категорія «механізм держави» рівноцінна організаційно-технічному поняттю «державний апарат».

Аналізуючи цю категорію, О. Євсюков [3] зазначив таке: поняття механізму звільнене від метафізичної аналогії, тому стає сутністю об'єкта судження, а також його змістом, що в концептуальному вигляді дає змогу отримати просте твердження: «механізм – не суб'єкт, а радше середовище, за допомогою якого (у якому) реалізуються державні функції на практиці». Держава реалізується за допомогою влади, отже, необхідно наповнити механізм влади справжнім змістом.

У контексті нашого дослідження вважаємо за необхідне навести думку деяких учених [4], які слушно наполягають, що, якщо суб'єктивний склад – це тільки система органів, державної влади у вигляді законодавчої, виконавчої та судової підсистем, то механізм державного управління включає в себе і так звані силові структури:

- апарат примусу;
- матеріальні засоби державної влади;
- державні установи.

Цікаво, що, характеризуючи категорію «механізм», П. Лисак [4] зауважує, що «механізм» – це не тільки сукупність державних органів, а й структурно оформлена система державного впливу на суспільні процеси. У цьому визначенні автором виділяються такі елементи:

- державні органи;
- публічні служби та корпорації;
- процедури прийняття державних рішень;
- ресурсне забезпечення.

Як зазначають учені [1; 4], механізм – це не тільки спосіб організації, але ще і спосіб функціонування, що виражається у визначенні й обґрунтуванні цілей, створенні і розвитку керуючої системи, покликаної здійснювати під час управлінського процесу досягнення цілей. У широкому сенсі механізм – це процес узгодженого впливу суб'єктів наявної соціальної дійсності.

Таким чином, можна сказати, що «механізм державного управління» – відносно нова для вітчизняної науки категорія. Нова не в тому сенсі, що вона не використовується в науково-практичному значенні чи навпаки застосовується, а в тому, що вона ще не отримала належної розробки. У цьому зв'язку вбачається за необхідне в позитивному ключі викласти своє розуміння

феномена механізму державного управління, визначивши його сутність і зміст у контексті механізму державного управління забезпеченням національної безпеки.

Забезпечення національної безпеки досягається проведенням єдиної державної політики через відповідні механізми в галузі гарантування та підтримки такої безпеки, що являє собою сукупність скоординованих і об'єднаних єдиним задумом політичних, організаційних, соціально-економічних, правових, інформаційних, спеціальних та інших заходів. Політика держави із забезпечення національної безпеки – це діяльність політичного керівництва країни щодо визначення цілей і постановки принципів завдань із захисту і розвитку національних інтересів у сфері національної безпеки та вироблення політичних управлінських рішень, форм, методів, способів і технологій досягнення цих цілей.

Світова практика свідчить про те, що без активної управлінської та регулюючої ролі державних органів влади, управлінських структур та інститутів громадянського суспільства не може бути забезпечено динамічний розвиток, що базується на науково-технічних досягненнях соціально-економічної сфери як виключно важливій галузі життєдіяльності людського суспільства, в якій реалізується політика держави шляхом розподілу матеріальних і духовних благ, забезпечення прогресу всіх сторін суспільного життя, поліпшення становища кожної людини і суспільства в цілому.

При цьому державне управління забезпеченням національної безпеки, постійно вдосконалюючись, дає змогу вирішувати або згладжувати гострі кути багатьох суспільно значущих проблем і соціально-політичних конфліктів, що виникають у процесі функціонування сучасної ринкової економіки. Воно виступає необхідною умовою життєздатності та ефективного функціонування всієї соціально-економічної системи країни. Проте сам вираз «державне управління у сфері національної безпеки» залишається проблематичним і дискусійним. Пов'язано це з тим, що, крім усього іншого, критика державної політики у внутрішній і зовнішній сферах (у середині ХХ століття) була спрямована на її патерналістичну сутність. Проте на початку ХХІ століття важливою стороною формування парадигми державного управління в цих сферах стало покладання відповідальності за систему безпеки поряд з державою на приватний сектор і на громадськість, а також місцеві громади [2].

Оскільки національна безпека – це симбіоз державної, суспільної безпеки й особистісної.

З огляду на те, що політика спочатку пов'язана з організацією і проявляється, як правило, в упорядкованій та інституціоналізованій формі, то будь-яке політичне явище або рух так чи інакше набуває вигляду керованого, ієрархічного та стійкого. Інституціоналізація суспільно-політичної діяльності, будучи однією з умов ефективності механізмів державного управління, являє собою процес упорядкування формальних та неформальних правил суспільно-політичних відносин, у межах яких спільна діяльність політичних акторів реалізується за допомогою певних ролей і статусів.

Один з простих, але дуже важливих для аналізу висновків у межах предметного поля (забезпечення національної безпеки) полягає в тому, що державна політика у цій сфері є ніщо інше, як суспільно-політичний процес, який являє собою динамічну єдність, систему суб'єктів та об'єктів, що дає їм змогу реалізувати наявні у них можливості і наміри.

Висновки. Стійкість усієї соціально-політичної системи держави, динамізм її розвитку значною мірою сприяють стабілізації соціальної сфери, згуртуванню різних соціальних верств, груп, етносів, подоланню конфліктів, збільшенню зайнятості населення, підвищенню якості життя, скороченню бідності тощо. Без цього не можна протистояти внутрішнім і зовнішнім викликам та загрозам, забезпечити діяльність політичних, правових і силових структур. На цій підставі можемо стверджувати, що основними складниками механізмів державного управління щодо забезпечення національної безпеки є як об'єкт національної безпеки, так і суб'єкт, що відзначаються поліцентричністю. Власне, вони становлять основну сутність, зміст і структуру механізму державного управління щодо забезпечення національної безпеки як специфічного суспільно-політичного процесу.

Грунтуючись на викладеному, можна зауважити, що цей механізм у вузькому сенсі можна охарактеризувати як інституційний засіб досягнення суспільно-політичних цілей, а в широкому сенсі його можна визначити як сукупність різних видів діяльності суспільно-політичних суб'єктів, а також інституційних способів їх взаємин, формальних і неформальних правил і процедур, гарантованих міжнародним і національним правом і включених у динаміку практично-політичних відносин, які реалізуються відповідно до національної мети.

Список використаної літератури:

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

Крук С. И. Понятие и сущность механизмов государственного управления в сфере обеспечения национальной безопасности Украины

В статье проведен анализ научных основ преимуществ применения институционального подхода как эффективного государственно- управленческого инструмента в сфере национальной безопасности. Среди преимуществ этого подхода предложено выделять следующие элементы в системе государственного управления: механизмы, которые включают принципы, субъектов, объект, управленческую институциональную деятельность и т. п. Определено, что целью механизмов государственного управления в сфере национальной безопасности Украины является осуществление эффективной деятельности государства в сфере внутренней и внешней политики в различных условиях.

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

Kruk S. I. The concept and essence of the mechanisms of state administration in the sphere of ensuring the national security of Ukraine

The scientific framework concerning the advantages of using institutional approach as an effective state management instrument in the sphere of national security was analyzed. It was determined to allocate among them the following elements of system of this state management: mechanisms that include principles, subjects, object, managerial institutional activity, etc. It was defined that the goal of the mechanisms of state administration in the field of national security of Ukraine is to carry out effective activities by the state in the field of domestic and foreign policy under different conditions.

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

УДК 35182:338482.22

Н. А. Леоненко

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

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

У статті здійснено теоретичне дослідження системи державного регулювання сфери туризму в Україні. Узагальнено напрацювання науковців у цьому напрямі. Визначено роль державного регулювання у розвитку туризму та основні пріоритетні напрями державної політики у цій сфері.

Ключові слова: сфера туризму, державне регулювання розвитком туризму, суб'єкти регулювання туризму, макроекономічна специфіка туризму, мікроекономічна специфіка туризму.

Постановка проблеми. В умовах поглиблення інтеграційних процесів і глобалізації світового господарства важливе значення в питаннях розвитку економіки та добробуту держави відіграє сфера послуг, де особливе місце займає туристична галузь. Слід відзначити, що тенденція невпинного зростання туристичної сфери спостерігається в усіх країнах світу, і Україна як частина світової спільноти не є винятком. Розвиток туристичної сфери, яку доцільно розглядати крізь призму її багатогалузевого характеру і тісного факторного зв'язку практично з усіма сферами життєдіяльності, дає змогу використовувати її як дієвий інструмент стимулювання соціально-економічного зростання на національному і регіональному рівнях. У багатьох високорозвинених країнах, таких як Франція, Австрія, Іспанія, Швейцарія та ін., вагома частка суспільного добробуту була побудована на доходах від туризму. Аналіз стану туристичної сфери України свідчить про те, що існує ціла низка важливих питань, які потребують подальшого удосконалення та розвитку, серед яких можна відзначити: недостатній розвиток туристичної інфраструктури, недосконалість законодавства в галузі туризму, соціально-економічну та політичну кризу, недостатнє просування та позиціонування українських туристичних послуг та напрямів за кордоном, низький рівень інноваційних впроваджень та ін. Зазначені проблеми неможливо вирішити без безпосередньої участі держави. Розуміння важливості та значимості тієї ролі, яку відіграє туризм для економіки держави загалом, зумовило подальше науко-

во-теоретичне обґрунтування функціонування системи державного регулювання цієї сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових джерел свідчить про досить вагомий внесок як зарубіжних, так і вітчизняних учених у дослідження проблематики державного регулювання сфери туризму. Основні науково-теоретичні засади формування та функціонування механізму державного регулювання туристичної сфери, розробка та обґрунтування напрямів його вдосконалення знайшли своє відображення у наукових працях таких вчених, як: Ю. Алексєєва, В. Бакуменко, В. Бодрова, В. Вакуленко, А. Дегтяр, С. Домбровська, Л. Донченко, В. Кифяк, М. Корецький, О. Король, М. Латинін, О. Лебединська, С. Майстро, О. Мельниченко, Г. Ситник, В. Федорченко, А. Чечель, А. Чкан та ін. Водночас деякі аспекти теорії та практики державного регулювання сфери туризму потребують подальших наукових напрацювань.

Мета статті – на основі аналізу наукових напрацювань вітчизняних та зарубіжних учених здійснити теоретичні дослідження щодо функціонування системи державного регулювання туристичної сфери України та умов її сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Загострення кризових явищ у сфері туризму та курортів свідчить про необхідність удосконалення державної політики у зазначеній сфері, пріоритетів і принципів її реалізації, повноважень і компетенції суб'єктів туристичної діяльності, впровадження ефективних організаційно-правових, економіч-

них, інформаційних механізмів розвитку сфери туризму та курортів як високорентабельної галузі національної економіки.

Специфіка сфери туризму як галузі національної економіки полягає в тому, що на відміну від інших галузей народного господарства туризм пропонує як продукт право на споживання певного роду послуг, тоді як самі послуги створюються в інших галузях економіки. На мікроекономічному рівні якісна специфіка туризму, яка визначає особливості підприємницької діяльності в цій сфері, проявляється через унікальний характер взаємодії суб'єкта й об'єкта туристичної діяльності на основі реалізації туристичних технологій, причому об'єктом туризму є не товар (як у традиційних галузях), а споживач товару.

До економічних функцій туризму відносять: виробничу, забезпечення зайнятості населення, створення доходу, вирівнювання регіональних диспропорцій, нівелювання відхилень платіжного балансу. З огляду на масштабність і важливість функцій, які виконує туризм, його слід визнати фактором макроекономічної стабільності держави, що потребує уважного ставлення до нього з боку держави для забезпечення пропорційності розвитку територіальних комплексів, обґрунтування політики зайнятості, забезпечення зростання бюджетних доходів та ін. У довгостроковому плані додаткові ефекти від розвитку туризму не тільки не зменшуються, а навпаки збільшуються, тому туризм може стати джерелом, а на окремих територіях навіть необхідною умовою стійкого економічного зростання.

Чисельні зв'язки туризму з іншими галузями економіки породжують значні зовнішньоекономічні, екологічні та соціально-культурні ефекти, поширення яких найчастіше перебуває поза сферою контролю суб'єктів туристичної діяльності.

Державне регулювання туризму має бути спрямоване на мінімізацію негативних та збільшення позитивних наслідків зовнішніх впливів.

Регулювання розвитку туризму – це багатоврівнева система, яка включає в себе:

1) координацію та сприяння розвитку туризму в глобальному масштабі, яке здійснюється через Всесвітню туристичну організацію за участю міжнародних фінансових організацій;

2) узгодженість туристичної політики на міждержавному рівні, яка досягається через регіональні туристичні організації і спеціальні органи міждержавних об'єднань (наприклад, ЄС);

3) на національному і регіональному рівнях регулювання також здійснюється через спеці-

альні органи державної влади та суспільні асоціації туристичних організацій.

Суб'єктами регулювання туризму є спеціально уповноважені державні органи, а також суспільні туристичні організації. Процес формування державної політики розвитку туризму має будуватися на основі їх активної взаємодії.

Своєю чергою державне регулювання розвитку туризму – це вплив держави на діяльність господарюючих суб'єктів та кон'юнктуру ринкового механізму, реалізація державних соціально-економічних пріоритетів і розробка єдиної стратегії розвитку цієї сфери. Це досить складний процес, який включає процедуру розробки державної політики розвитку туризму, обґрунтування її основних напрямів, вибору інструментів і методів її проведення. За відсутності спеціально розробленої політики з розвитку туризму й інтеграції окремих її положень в інші сфери національної економіки втрачається цільова спрямованість регулювання туристичної діяльності. Зміст державного регулювання туризму визначається цілями, які стоять перед державними органами, а також тими інструментами, які держава має в своєму розпорядженні для проведення цієї політики.

Прийнята Стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 року наголошує, що єдиний шлях розв'язання системних проблем у сфері туризму та курортів – це стратегічно орієнтована державна політика, основним завданням якої є визначення туризму одним з основних пріоритетів держави, впровадження економіко-правових механізмів успішного ведення туристичного бізнесу, інвестиційних механізмів розвитку туристичної інфраструктури, інформаційно-маркетингових заходів з формування туристичного іміджу України [1].

Основними завданнями для реалізації цього шляху є формування сприятливих умов для активізації розвитку сфери туризму та курортів згідно з міжнародними стандартами якості та з урахуванням європейських цінностей, перетворення її на високорентабельну, інтегровану у світовий ринок конкурентоспроможну сферу, що забезпечує прискорення соціально-економічного розвитку регіонів і держави в цілому, сприяє підвищенню якості життя населення, гармонійному розвитку і консолідації суспільства, популяризації України у світі.

Проблеми розвитку сфери туризму в Україні та створення сучасного туристичного комплексу

можуть бути позитивно вирішені, якщо будуть розглядатися у широкому контексті державної політики реформ і будуть враховані в середньострокові та довгострокові програми соціально-економічного розвитку України.

Систематичне дослідження туристичної діяльності у вітчизняній науці розпочалося у 80–90 рр. ХХ ст., коли туризм, дозвілля, подорожі, рекреаційна діяльність стають предметом теоретичного осмислення вітчизняних управлінців, соціологів, економістів, філософів, істориків та географів.

На основі аналізу історії та сучасних тенденцій розвитку туризму зазначимо, що туристична галузь України, маючи потужний туристично-рекреаційний потенціал, розвивалася без урахування особливостей її функціонування, глибокого проникнення у суть проблем та за відсутності цілеспрямованої, комплексної туристичної політики держави й відпрацьованих механізмів управління. Тому поняття державного регулювання в сфері туризму, на нашу думку, в законодавстві та науковій літературі не має досить чіткого визначення, а значить відноситься до розряду дискусійних.

Так, Є. Козловський пропонує розглядати цей процес як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на діяльність суб'єктів господарювання і ринкову кон'юнктуру з метою забезпечення нормальних умов функціонування ринкового механізму, реалізації державних соціально-економічних пріоритетів і вироблення єдиної концепції розвитку туристичної сфери. Також автором визначені функції державного регулювання в галузі туризму: загальна організація та правова регламентація туристичної діяльності; планування розвитку туризму, контроль і нагляд за туристичною діяльністю, регулювання окремих видів туристичної діяльності, забезпечення охорони навколишнього середовища та історичних пам'яток, кадрове забезпечення туризму, підтримка зовнішньоекономічної діяльності туристичних підприємств, створення сприятливого іміджу країни або регіону [2].

К. Сухенко визначає державне регулювання сфери туризму як діяльність органів державної влади щодо впливу на сферу туризму з метою забезпечення її функціонування в заданих або досягнення нових запланованих параметрів [3].

У сучасних умовах роль державного регулювання об'єктивно залишається значною. Незалежній Україні потрібні сильна державна влада

та результативна й ефективна система державного управління, зусилля для поживлення громадського життя з метою забезпечення стабілізації економіки та економічного розвитку. За даними проведеного науковцем Л. Давиденко дослідження, поняття державного регулювання сфери туризму визначено як цілеспрямований вплив з боку держави та її органів, яким державою делеговані відповідні повноваження щодо формування і підтримки туристсько-рекреаційного середовища, регулювання обсягів і напрямів туристичних потоків, створення туристичної інфраструктури, охорони рекреаційних ресурсів заповідних територій, організації відпочинку та вільного часу населення країни, підготовки кадрів для рекреаційно-туристичних комплексів [4].

С. Сисоєва пропонує розглядати державне регулювання туристичної галузі як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі і створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектору щодо розвитку туризму через різні механізми: адміністративні, організаційні, економічні, правові, екологічні тощо [5].

Законодавча основа державного регулювання туристичної діяльності в Україні складається із Закону України «Про туризм» [6], де наводяться основні способи та цілі державного регулювання в галузі туризму та основні пріоритетні напрями державної політики в галузі туризму, але відсутня сама дефініція «державного регулювання туризму».

Згідно з положеннями цього Закону основними пріоритетними напрямами державної політики в галузі туризму є: удосконалення правових засад регулювання відносин у галузі туризму; забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток індустрії туризму, створення нових робочих місць; розвиток в'їзного та внутрішнього туризму, сільського, екологічного (зеленого) туризму; розширення міжнародного співробітництва, утвердження України на світовому туристичному ринку; створення сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання; забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, осіб з інвалідністю та малозабезпе-

чених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб.

А. Чкан у своїй науковій праці «Державне регулювання сфери туризму в Україні» наголошує, що концептуально державне регулювання сфери туризму в Україні здійснюється в трьох основних напрямках: законодавчому, адміністративному та економічному, кожний з яких передбачає виконання низки завдань певними органами державної влади [7]. Законодавчі напрями регулювання сфери туризму насамперед полягають у розробці і прийнятті ефективної, діючої нормативно-правової бази, що містить норми щодо організації діяльності туристичних підприємств, механізмів їх об'єднання шляхом налагодження партнерських відносин. Адміністративні заходи передбачають перш за все створення дієвого управлінського апарату, що формується з системи органів різних рівнів, між якими чітко розподіляються обов'язки, повноваження і відповідальність. Економічні заходи державного регулювання сфери туризму пов'язані насамперед з переглядом норм оподаткування діяльності суб'єктів туристичного ринку.

На сьогодні в Україні склалася ситуація, коли, з одного боку, уже є певний досвід законодавчого регулювання туристичної галузі, а з іншого, питання гострої необхідності розширення нормативно-правового забезпечення туристичної діяльності у зв'язку з виникненням низки якісно нових, соціально-економічних, суспільно-політичних та інших умов. Метою такого регулювання є створення конкурентоспроможного на міжнародному ринку національного туристичного продукту, здатного максимально задовольнити туристичні потреби як населення країни, так і іноземців. Наявність ефективної нормативно-правової бази є важливою передумовою функціонування ринку туристичних послуг. Формування цього ринку в Україні, як і нормативно-правової бази, що його регулює, пов'язане з виділенням нашої держави у самостійного діяча в міжнародному економічному просторі [8].

Метою державної політики регулювання сфери туризму має стати створення конкурентоспроможного туристичного комплексу, який би задовольняв потреби українських та закордонних громадян у туристичних послугах та вносив вклад у розвиток вітчизняної економіки за раху-

нок збільшення кількості робочих місць, надходжень іноземної валюти, збереження культурної та природної спадщини.

Висновки і пропозиції. Отже, ефективне державне регулювання потребує наукового та методичного забезпечення. Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти державного регулювання цієї галузі залишаються не досить розробленими. Бракує робіт, присвячених як теоретичному осмисленню зазначених питань, так і розробці науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо державного регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Список використаної літератури:

1. Розпорядження КМУ від 16 березня 2017 року № 168-р «Про схвалення Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року». URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/249826501>
2. Козловський Є.В. Державне регулювання в галузі туризму: становлення і розвиток в Україні: автореф. дис. ... к. держ. упр.: 25.00.02; Національна академія державного управління при Президентові України. К., 2008. 19 с.
3. Сухенко К.Э. Основные направления совершенствования государственного регулирования сферы туризма субъекта Федерации: на примере Санкт-Петербурга: автореф. дис. ... к. э. н.: 08.00.05; Балтийская академия туризма и предпринимательства. С-Пб., 2007.– 21 с.
4. Давиденко Л.І. Державне регулювання сфери туризму на обласному рівні: автореф. дис. ... к. держ. упр.: 25.00.02; ДДУУ. Донецьк, 2006. К., 2008. 19 с.
5. Сисоєва С. Державне регулювання туристичного бізнесу в Україні. Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». 2014. Вип.40. С. 350–355.
6. Закон України «Про туризм» від 15.09.1995 № 324/95-ВР. URL: http://kodeksy.com.ua/pro_turizm/statja-6.htm
7. Чкан А.С. Державне регулювання сфери туризму в Україні. Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету. Економічні науки. 2012. № 2(18), Том 3. С. 276–290.
8. Домбровська С.М., Білотіл О.М., Помаза-Понмаренко А.Л. Державне регулювання туристичної галузі України: монографія. Х.: НУЦЗУ, 2016. 196 с.

Леоненко Н. А. Теоретические аспекты государственного регулирования сферы туризма в Украине

В статье осуществлены теоретические исследования системы государственного регулирования сферы туризма в Украине. Обобщены наработки ученых в этом направлении. Определена роль государственного регулирования в развитии туризма и основные приоритетные направления государственной политики в этой сфере.

Ключевые слова: сфера туризма, государственное регулирование развитием туризма, субъекты регулирования туризма, макроэкономическая специфика туризма, микроэкономическая специфика туризма.

Leonenko N. A. Theoretical aspects of the state regulation of tourism sphere in Ukraine

The article deals with theoretical studies of the system of state regulation of tourism in Ukraine. The works of scientists in this direction are generalized. The role of state regulation in the development of tourism and the main priority directions of state policy in this sphere are determined.

Key words: sphere of tourism, state regulation of tourism development, subjects of regulation of tourism, macroeconomic specificity of tourism, microeconomic specificity of tourism.

С. Ф. Марова

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри екологічного менеджменту
Донецького державного університету управління

О. В. Голтвенко

здобувач кафедри екологічного менеджменту
Донецького державного університету управління

ШЛЯХИ УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ ПРИМОРСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ЯК СОЦІО-ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ

У статті розглянуто міжнародні тенденції та специфічні особливості стратегії соціально-економічного розвитку приморських територій. Запропоновано впровадження концепції міст, що навчають. Це дозволить розвинути інноваційну складову частину приморських територій та зменшити рівень дисбалансу соціо-еколого-економічних систем.

Ключові слова: система, приморські території, управління, розвиток, держава.

Постановка проблеми. Актуальність питання управління збалансованим розвитком приморських територій переважно зосереджена на аспекті туризму та рекреації, адже приморські регіони України на всіх етапах історії держави мали виняткове значення для її розвитку і соціально-економічного становлення. Наявність водоморських ресурсів суттєво вплинула на містобудівні та планувальні рішення у процесі забудови міст приморської зони й формування їх архітектурного обличчя, галузевої спрямованості, особливостей місцевого самоврядування та аспектів транскордонного співробітництва. Невирішеним залишається питання державного управління інноваційним розвитком приморських територій як соціо-еколого-економічної системи (СЕЕС). Синергетичний ефект останніх потребує міждисциплінарного дослідження через взаємозв'язки з процесом урбанізації на тлі політичної кризи та недосконалої економічного врядування з метою мінімізації негативних впливів та розбалансування соціальної складової системи, що потребує особливої уваги з боку держави. Глобально приморські території зіштовхуються з проблемами нелегальної міграції, контрабанди, несистематичної участі в плануванні економічного розвитку приморських територій з метою інноваційного їх розвитку як СЕЕС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню державного та регіонального управління розвитком приморських територій

присвячено роботи вітчизняних та зарубіжних учених, а саме: О. Кібіка, О. Подцерковного, С. Ільченко, В. Котлубая, О. Дворцової, В. Орлової, Г. Гогоберідзе та інших.

Містобудівному розвитку і планувальній організації приморських міст на території України присвячено наукові роботи на прикладах Азово-Чорноморського узбережжя таких вчених, як: А.Г. Омшанська, А.М. Давидов, В.В. Сідорова, В.Л. Глазирін, В.М. Онищенко, І.І. Іонов, І.О. Лавлинська, Н.М. Яременко, О.Є. Богомоллов, О.Ю. Пантюхіна, С.В. Шешукова, Т.Ф. Панченко.

Проблемам соціального інвестування в приморські території присвячені роботи таких вчених, як: О.А. Ломовцева, С.Ю. Соболева, Р.А. Новікова, Д.О. Баюра, Н.Я. Яневич, Н.Ю. Салова та ін. Питання міжнародного співробітництва розглядались у багатьох публікаціях вітчизняних вчених, зокрема в працях М.І. Долішнього, З. Варналія, Л. Газди, С. Костюка, О. Мілашовської, І. Студеннікова, І. Школи, О. Бабінської та інших.

Аналіз наукових здобутків означених авторів дозволяє констатувати, що приморські території є більш чутливими до конкурентного тиску та структурних економічних перетворень через економічну потужність портів та прискіпливе ставлення органів місцевого самоврядування до питань утримання частини соціальної інфраструктури міст та їх розбудови. Однак у пошуках шляхів управління інноваційним розвитком при-

морських територій як СЕЕС вважаємо необхідним збалансування означених структурних елементів. При цьому важливо охарактеризувати міжнародні тенденції розвитку досліджуваних територій, що дозволять виділити так звані прогалини в управлінні відтворювальним процесом. Слід відзначити, що хронічне порушення регіональних пропорцій відтворювального процесу призводить до того, що його учасники втрачають інтерес до розвитку території, і тоді починаються спад в економіці, відтік капіталу і кваліфікованих ресурсів і, як наслідок, занепад територіального розвитку [1, с. 14]. Отже, для встановлення шляхів управління інноваційним розвитком приморських територій як СЕЕС потрібно, в першу чергу, визначити пріоритетність складових частин системи та факторів впливу на її розбалансування через конфлікт інтересів та різних стратегічних цілей на підставі використання спільних ресурсів та імплементації міжнародного досвіду.

Мета статті – аналіз світових тенденцій розвитку приморських територій й факторів впливу на інноваційний розвиток СЕЕС.

Виклад основного матеріалу. Виділення приморських регіонів як окремої одиниці вторинного територіального поділу – це пошук спільних закономірностей і спільної стратегії їх соціально-економічного розвитку.

Специфіка приморських регіонів (дотисність до моря, наявність узбережжя, спеціалізація господарського комплексу в рамках внутрідержавного і міжнародного поділу праці) формує ряд спільних та специфічних особливостей стратегії їх соціально-економічного розвитку. У роботі [2, с. 8] як основні виділені такі з них:

1) розвиток процесів соціально-економічного розвитку приморського регіону відповідно до стратегії соціально-економічного розвитку України;

2) забезпечення ощадливого використання та відновлення природних ресурсів регіону в цілому і прибережної зони зокрема;

3) забезпечення розвитку співпраці з іншими регіонами України;

4) забезпечення розвитку процесів співробітництва з регіонами (в тому числі приморськими регіонами) інших країн;

5) забезпечення розвитку процесів освоєння стандартів соціально-економічної діяльності, що мають місце у приморських регіонах країн розвинутої економіки [2].

Формування пріоритетів інноваційного розвитку приморських регіонів України відбува-

ється, насамперед, з огляду на світові тенденції розвитку, до яких слід віднести, по-перше, тенденцію щодо підвищення ролі приморських регіонів у розвитку та економічному зростанні світової економіки.

Морське просторове планування та інтегроване прибережне управління підтримують і заохочують імплементацію Європейської Стратегії – 2020 для стрімкого і стійкого зростання, схваленої Європейською Радою у червні 2010 р., що покликана досягти найвищого рівня зайнятості, продуктивності, суспільної згуртованості, включаючи просування конкурентної, ресурсно-забезпеченої і «зеленої» економіки.

Визначені у Стратегії принципи знайшли відображення в таких документах, як:

– Рамкова директива з морської стратегії (The Marine Strategy Framework Directive (MSFD));

– Водна рамкова директива (The Water Framework Directive, WFD);

– Директива про місце проживання (The Habitats Directive) та Директива із збереження видів птахів (Birds Directive);

– Директива із стратегічної екологічної оцінки (The Strategic Environment Assessment (SEA) Directive);

– Спільна політика з риболовства (The Common Fisheries Policy, CFP).

– Директива з відновлювальної енергії (the Renewable Energy Directive). – Ініціатива з морських автомагістралей (the Motorways of the Sea initiative).

Напрямки інтегрованого морського управління зафіксовані у стратегіях окремих країн ЄС для морських регіонів (Балтійського, Середземноморського). У січні 2011 р. було прийнято Стратегію ЄС щодо Чорного моря. Окремі аспекти управління розвитку приморських регіонів відображені у Стратегії ЄС для Дунайського регіону (2010 р.) та у Транспортній стратегії ЄС до 2018 р. Тенденція щодо зростання ролі морських енергетичних ресурсів – у світовому енергетичному балансі [3].

По-друге, тенденція щодо зростання ролі морських енергетичних ресурсів у світовому енергетичному балансі. Така тенденція зумовлена активним пошуком енергетичних ресурсів та актуалізується з огляду на вичерпаність традиційних джерел їх видобутку. Поряд із зростанням питомої ваги енергоресурсів, здобутих на шельфі, все більше уваги приділяється видобутку енергоресурсів з нетрадиційних джерел, зокре-

ма з газогідратів. Так, у березні 2013 р. Японська державна корпорація нафти, газу і металів (JOGMEC) вперше у світі змогла видобути газ із гідрату метану на дні океану. Експерименти з видобування газу з газогідратів проводять інші морські країни: США, Республіка Корея, Канада, Норвегія, Франція, Німеччина тощо.

По-третє, тенденція щодо інтенсифікації видобування морських біологічних ресурсів через збільшення обсягів аквакультури (розведення, вирощування та утримання в повністю або частково контрольованих умовах водного середовища риби та морепродуктів). Щорічний приріст світової аквакультури становить 8–10%, а розвинені країни за останні 25 років поступово замінюють традиційний промисел риби та морепродуктів їх штучним вирощуванням [3].

Має місце тенденція щодо диверсифікації розвитку туристично-рекреаційної сфери приморських регіонів, у т.ч. активізація розвитку спеціалізованих видів туризму: «винного», «медичного», «спортивного», «зеленого» тощо. Світова практика доводить, що нові види туризму можуть співіснувати із традиційними для приморських регіонів (пляжний відпочинок, морські туристичні тури).

По-п'яте, тенденція щодо розвитку творчих індустрій (креативної економіки) на території приморських регіонів. Визначення креативної економіки як специфічного виду економічної діяльності дещо ускладнюється через її тісний взаємозв'язок із іншими галузями. За одним із визначень, креативна економіка об'єднує в собі різні напрями культури та мистецтва, а також такі сфери, як реклама, архітектура, дизайн, мода, народні/етнічні промисли, кіноіндустрію, видавництво тощо. На даний момент на частку

творчих індустрій припадає 7% світового ВВП, що, наприклад, перевищує частку автомобільної промисловості. За прогнозами в найближчому майбутньому річний приріст творчих індустрій складатиме не менше, ніж 10%. Хоча цей показник не пов'язаний безпосередньо з приморським статусом регіонів, ця глобальна тенденція має бути врахована під час визначення та формування пріоритетів їх розвитку [3].

Отже, аналіз тенденцій та політики регіонального розвитку приморських територій країни ЄС, зокрема (Табл. 1), доводить функціональність приморських територій, які можуть бути класифіковані як СЕЕС, мають координувати та корегувати взаємодію з боку держави. Слід відзначити, що регіональна політика розвитку приморських територій країн ЄС пов'язана з інноваційною та науково-технологічною політикою, започатковується на спільних принципах економічного зростання на інноваційній основі. Однак даній системі бракує інноваційності, яка в економічній складовій частині системи в розвинутих країнах здійснюється за трьома моделями:

1) розвиток, що базується на лідерстві в науці і реалізації великомасштабних проєктів (США, Англія, Франція);

2) розвиток, що ґрунтується на нововведеннях, створенні привабливого інноваційного середовища і раціоналізації структури економіки (Німеччина, Швеція, Швейцарія);

3) розвиток, який стимулює нововведення шляхом створення інноваційної інфраструктури, забезпечення сприйняття суспільством ролі науково-технічних нововведень і координації дій різних секторів у галузі науки і техніки (Японія, Північна Корея). В умовах динамічних змін

Таблиця 1

Політика регіонального розвитку приморських територій країни ЄС [5]

Напрями реалізації політики розвитку приморських територій			
Досягнення взаємозв'язку галузей та видів діяльності, орієнтованих на море	Сприяння сталому розвитку приморських регіонів та ефективному використанню морських та приморських ресурсів	Сприяння розвитку приморського та морського туризму, особливо для регіонів, що мають обмежену господарську діяльність	Забезпечення економічного, екологічного та соціально сталого розвитку риболовлі та аквакультури
Інструменти			
Integrated Maritime Policy (IMP) Політика управління приморськими регіонами ЄС. Містить такі наскрізні політики: Blue Growth; – Marine data and knowledge; – Maritime spatial planning; – Integrated maritime surveillance; – Sea basin strategies	Coastal Zone Policy Політика морського просторового планування та комплексного управління приморськими територіями	A European Strategy for more Growth and Jobs in Coastal and Maritime Tourism Політика стимулювання імпульсу приморських регіонів Європи за рахунок розвитку зв'язків, мереж, кластерів у приморському та морському туризмі	The Common Fisheries Policy (CFP) Політика збереження рибних запасів. Містить такі наскрізні політики: – Fisheries management; – International policy; – Market and trade policy; – Rules on aquaculture and stakeholder involvement

постійно збільшується кількість домінуючих елементів, змінюється зміст моделей, розширяючи їх межі і сфери використання [4, с. 2].

Інноваційний розвиток приморських територій залежить від ефективного управління регіональним розвитком та реалізації економічного потенціалу цих суб'єктів. Основними правовими документами, що визначають розвиток приморських територій, є Морська доктрина України [6]. У ній зазначено основні напрями, за якими здійснюватиметься державна морська політика в довгостроковій, середньостроковій та короткостроковій перспективі.

Пріоритетами національних інтересів України у сфері морської діяльності є задоволення потреб її народу та економіки у використанні ресурсів Азовського і Чорного морів, Керченської протоки та інших районів Світового океану, посилення позиції України серед провідних морських держав, забезпечення її безпеки та суверенітету, в тому числі шляхом проведення морських наукових досліджень і підготовкою та перепідготовкою фахівців у морській галузі [6]. Однак суттєвою перешкодою для реалізації інноваційного потенціалу та досягнення результативності інноваційної діяльності може стати нестача кваліфікованих кадрів, дослідників, техніків та інженерів. Частка виконавців наукових досліджень і розробок (дослідників, техніків і допоміжного персоналу) в Україні у 2015 р. у загальній кількості зайнятого населення становила 0,5%, у т.ч. дослідників – 0,33%. За даними Євростату, найвищою ця частка була у Фінляндії (3,21% і 2,31%), Данії (3,17% і 2,15%), Ісландії (2,94% і 2,0%) [7, с. 63].

Отже, пріоритетність моделі розвитку СЕЕС як «піонера» науково-технічних нововведень і координації дій різних секторів у галузі науки і техніки не повною мірою підтримується механізмами державного управління в Україні. В умовах динамічних змін постійно збільшується кількість домінуючих елементів, змінюється зміст моделей, розширяючи їх інструменти, сфери й доцільність використання.

Зазначимо, що загалом Україна досягла високих показників, зокрема стосовно витрат на реформування інформаційно-комунікаційної сфери та системи освіти, де вона перевищує середнє значення для країн ЄС. Частка випускників науково-технічних спеціальностей та з ринкових інновацій наближається для середнього по Європі рівня. У той же час показники вітчизняної економіки щодо

державних витрат на наукові дослідження та інновації, зайнятості у середньо- або високотехнологічному виробництві та високотехнологічних послугах сягає лише половину або навіть 2/3 показника ЄС [8, с. 15]. Недостатня увага на державному та регіональному рівнях приділяється створенню сприятливих умов для розповсюдження та створення інновацій, які є новими для ринку, що більше прив'язує підприємства до запровадження практики імітування науково-технічних досягнень, а не до розробки унікальної продукції на основі власних розробок. Ризик технологічного запозичення полягає в тому, що імпорт технологій забезпечує певний ріст промисловості, але не сприяє розвитку власних технологій. Отже, незначна кількість підприємств приморських регіонів займалася впровадженням інновацій, що були новими для ринку. Зокрема, в Донецькій області – 5 підприємств, у Запорізькій – 10, Миколаївській – 2, Одеській – 2, Херсонській – 3. Важливим для зміцнення регіональної економіки є формування внутрішнього попиту на наукову продукцію з боку суб'єктів підприємництва. На сьогодні інноваційна діяльність не сприяє вирішенню найбільш нагальних проблем соціально-економічного розвитку приморських регіонів. Європейський досвід показує, що кожне робоче місце у науково-дослідницькій галузі забезпечує створення 7-10 високопродуктивних місць в економіці [8, с. 15], що надзвичайно важливо для вирішення проблеми безробіття. Ситуація на вітчизняному ринку праці залишається напруженою та супроводжується скороченням попиту на робочу силу. Загальна чисельність безробітних серед працездатного населення налічує майже 1,8 млн. осіб. Рівень безробіття, за методологією МОП, становив 9,5%. Найвищий рівень безробіття в Україні серед осіб працездатного віку зафіксований у Донецькій (15,2%) області. Найменше потерпали від безробіття в Одеській області, де його рівень склав 6,7%. Інші приморські регіони демонструють такі показники: Миколаївська область – 9,2%, Запорізька – 10,2%, Херсонська – 9,4% [5].

Таким чином, проведений аналіз дозволяє стверджувати, що СЕЕС у приморських регіонах розвивається досить уповільнено через нестачу науково-інноваційної складової частини, яку слід віднести до пріоритетів державних механізмів управління інноваційним розвитком приморських територій як системи.

Інноваційну активність СЕЕС має задіяти підприємницький сектор територій, якій буде представляти і бізнес, і громаду, а також долучатиметься до питань нормотворчості у сфері інноваційного розвитку соціально-економічної складової частини досліджуваної системи як такої, що залучатиме інвестиції на розробку та впровадження інновацій.

Із метою підвищення ефективності управління інноваційним розвитком приморських територій як СЕЕС доцільним є розвиток «штучних», або «унікальних» видів діяльності, що становлять спеціалізацію приморських регіонів у рамках національної політичної та соціально-економічної системи. «Нішева» спеціалізація передбачає активізацію довгострокових структурних змін території з орієнтацією на перспективу, тобто формування такої політики, яка дозволить території зайняти важливі ніші на глобальних ринках без погіршення показників екологічної безпеки при збереженні політичної та економічної стабільності. Концепція розумної спеціалізації посіла центральне місце в питаннях пошуку механізмів стимулювання економічного розвитку країн ЄС. Таким неоцінним досвідом для територій глобалізованого світу, що отримують визнання не лише у сфері стосунків міжнародних організацій, ЮНЕСКО зокрема, є практика міст, що навчають (learning city [9]). Завдання означеної концепції передбачають передачу ноу-хау та найкращих світових успішних практик певних територій. Отже, систематизація досвіду та оформлення науково-методичних рекомендацій щодо розвитку приморських територій як СЕЕС є науковим завданням для подальших досліджень у сфері державного управління. Адже реалізація національних інтересів України у сфері морської діяльності є завданням державної морської політики, виконанню якого повинні сприяти саме СЕЕС приморських територій, із використанням інноваційного наукового потенціалу наукових, проектно-конструкторських і дослідних організацій та «штучних» виробництв.

Висновки і пропозиції. Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що перспективним шляхом розвитку приморських територій як соціо-еколого-економічних систем є управління інноваційним розвитком, а впровадження концепції міст, що навчають, дозволить сформу-

вати науково-методичне підґрунтя для процесу збалансування регіональних пропорцій відтворювального процесу СЕЕС, дозволить знизити рівень конфлікту інтересів та різних стратегічних цілей на підставі використання спільних ресурсів та імплементації міжнародного досвіду міст, що навчають.

Список використаної літератури:

1. Інструменти та механізми забезпечення сталого розвитку приморських регіонів України : аналітична доповідь, матер. круглого столу (20 грудня 2013 року, м. Одеса). Одеса. Фенікс, 2014. 110 с. С. 14.
2. Булюк В.В. Засади розвитку приморських регіонів в системі міжрегіонального співробітництва: автореф. дис. ... к.екоп. наук: 08.10.01 / НАН України; Інститут регіональних досліджень. Львів, 2006. 21 с.
3. Механізми формування регіональних пріоритетів розвитку: аналітична доповідь. К. Національний інститут стратегічних досліджень. 2013. 88 с. URL: http://www.niss.gov.ua/public/File/2013_nauk_an_rozrobku/reg_priorutetu.pdf (Дата звернення 29.11.2018).
4. Бобровська О. Інноваційне управління як важіль і джерело інноваційного розвитку регіонів. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/1/03.pdf> (Дата звернення 29.11.2018).
5. Волосюк М.В., Жигалкін Ю.О. Державна політика регіонального розвитку приморських територій. URL: <http://economy.chdu.edu.ua/article/viewFile/108162/103154> (Дата звернення 29.11.2018).
6. Морська доктрина України на період до 2035 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-%D0%BF> (Дата звернення 29.11.2018).
7. Мокій А.І. Полякова Ю.В. Власенко Л.В. Напрями активізації інноваційної діяльності підприємств приморських регіонів України. URL: http://easterneurope-ebm.in.ua/journal/6_2017/13.pdf.
8. Інноваційна політика: європейський досвід та рекомендації для України: ключові особливості інноваційної політики в якості основи для розробки заходів сприяння інноваціям, що спрямовують Україну до заснованої на знаннях конкурентоспроможної економіки – порівняння ситуації в ЄС та Україні. Том 1. Київ. Фенікс, 2011. 214 с.
9. UNESCO Global Network of Learning Cities. URL: <http://uil.unesco.org/lifelong-learning/learning-cities> (Дата звернення 29.11.2018).

Марова С. Ф., Голтвенко А. В. Пути управления инновационным развитием приморских территорий как социо-эколого-экономических систем

В статье рассмотрены международные тенденции и специфические особенности стратегии социально-экономического развития приморских территорий. Предложено внедрение концепции городов, которые обучают. Это позволит развить инновационную составляющую приморских территорий и уменьшить уровень дисбаланса социо-эколого-экономических систем.

Ключевые слова: *система, приморские территории, управление, развитие, государство.*

Marova S. F., Holtvenko O. V. Ways of innovative development management of coastal areas as socio-ecologo-economic system

The article describes international tendencies and specific features of the socio-economic strategy development of coastal areas. The introduction of the learning cities concept has been proposed. It will allow developing the innovative component of the coastal areas and reducing the imbalanced level of socio-ecological and economic systems.

Key words: *system, sea territories, management, development, government.*

Л. М. Марусіна

аспірант кафедри державної служби та менеджменту освіти
Центрального інституту післядипломної педагогічної освіти
ДВНЗ «Університет менеджменту освіти»
Національної академії педагогічних наук України,
провідний спеціаліст відділу освіти
Золотоніської районної державної адміністрації Черкаської області

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ СТАН ЗАКЛАДІВ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті теоретично узагальнено фінансове забезпечення функціонування закладів освіти. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено шляхи та тенденції економічного принципу фінансування «гроші ходять за учнем».

Ключові слова: державне управління, децентралізація, заклад освіти, законодавство, фінансування.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Децентралізація передбачає створення системи врядування, яка замість вертикального підпорядкування ґрунтується на співпраці незалежних установ різних рівнів, що керуються положеннями законодавства. В Україні це означає, що об'єднані громади, райони та області матимуть автономні, демократично обрані органи місцевого самоврядування, чиї ради та виконавчі органи діятимуть відповідно до очікувань місцевих мешканців, які їх обрали.

Автономія місцевих органів влади має бути закріплена та гарантована законодавством, а також має ретельно відстоюватися всіма зацікавленими сторонами, зокрема асоціаціями органів місцевого самоврядування. Водночас органи місцевого самоврядування мають функціонувати відповідно до чинного законодавства. Закони мають чітко визначати їхні сфери компетенції, фінансові повноваження та відповідальність, а також доходи. Звичайно, це означає, що освітнє законодавство має бути адаптоване до такої нової системи врядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що різні аспекти досліджуваної проблеми стали предметом активних дискусій, обговорення та системних досліджень учених і практиків: В. Бурової, Л. Калініної, О. Локшиної, Г. Матвєєвої, І. Маріуц, В. Мелешко, О. Онаць, І. Осадчого, Н. Островерхової, Л. Парашенко, О. Пастовенського, В. Рогової, Я. Стемковської, Л. Шалаєвої, М. Шевцова та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас дуже мало нау-

кових та аналітичних досліджень, присвячених освітній децентралізації й регіональним аспектам фінансування середньої освіти. Зазвичай науковці керуються усталеною традицією аналізувати бюджет освіти загалом, не враховуючи актуальні виклики освітньої реформи на місцях – розширену автономію навчальних закладів та фінансові можливості кожного регіону.

Мета статті полягає у дослідженні особливостей фінансово-економічного стану закладів загальної середньої освіти в умовах децентралізації та визначенні шляхів економічного стимулювання їхньої діяльності на основі принципу «гроші ходять за учнем».

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про освіту», прийнятий 5 вересня 2017 р., започаткував процеси освітньої децентралізації. До повноважень Міністерства освіти і науки належить лише визначення стандартів освітніх послуг; забезпеченням якості освіти й питаннями акредитації освітніх закладів та їх фахового інспектування опікується Державна служба якості освіти. Ключові ж рішення управлінського та організаційно-економічного характеру приймаються місцевими органами влади, які регулюють питання оптимізації мережі закладів освіти та забезпечення їх територіальної доступності, створення опорних шкіл, освітніх округів, забезпечення державно-громадського управління закладами освіти тощо.

Децентралізація освіти – це передача повноважень і відповідальності за управління освітою та фінансування освіти демократично обраним органом місцевого самоврядування. Найбільша

частина управлінських і фінансових повноважень у децентралізованій системі освіти зазвичай належить органам місцевого самоврядування. Місцеві виконкоми звітують лише перед місцевими радами, таким чином здійснюючи функції від імені та в інтересах своїх виборців. При цьому діяльність місцевої влади має перебувати під пильним моніторингом щодо дотримання нею Конституції і законів України, а функції нагляду будуть покладені на державні органи, що замінять районні державні адміністрації. Важливі повноваження щодо визначення освітньої стратегії країни та загального напрямку освітньої реформи залишаються на рівні Уряду, зокрема Міністерства освіти і науки.

Міністерство здійснює управління децентралізованою системою освіти через розроблення законодавства, прийняття освітніх норм і стандартів, а також через спеціальні, цілеспрямовані програми розвитку (наприклад, реформування навчальної програми або запровадження системи зовнішнього оцінювання).

Міністерство також відповідає за формулу визначення розміру освітньої субвенції від державного бюджету місцевим бюджетам, а також за різноманітні фінансові програми, зокрема щодо інвестицій або, наприклад, забезпечення шкільними автобусами. Такі управлінські повноваження міністерства є значними на початку процесу децентралізації, але з часом стають слабшими через внесення змін до законодавства.

Нині обласні департаменти освіти є ключовим елементом освітньої вертикалі, оскільки одержують запити і завдання від Міністерства освіти і науки та передають їх районним управлінням освіти, вони здійснюють нагляд і керівництво діяльністю районних управлінь освіти в порядку ієрархії підпорядкування.

В умовах децентралізації ця вертикаль зникне. Замість цього обласні департаменти освіти стануть підрозділами обласних виконкомів, які призначатимуться обласними радами та відповідатимуть за впровадження освітньої політики відповідно до законодавства та у межах встановленої компетенції на рівні області.

Районні управління освіти стануть частиною районних виконкомів та звітуватимуть перед районними радами. Вони матимуть відмінні інституціональні структури, наприклад, включатимуть повноваження у сфері спорту або культури в деяких менших районах, навіть можуть мати різні назви, наприклад, бюро або офіс з питань освіти. Вони стануть незалежними від

обласних департаментів освіти і водночас втрачуть управлінські повноваження щодо управління освіти на рівні громади. Аналогічні зміни відбудуться в управліннях освіти об'єднаних громад. Натомість, оскільки всі ці органи працюватимуть задля освіти наступних поколінь громадян України, вони мають співпрацювати та гармонізувати свою діяльність.

Одним з ключових векторів реформи децентралізації стало впорядкування фінансування освітньої сфери. Серед причин, що негативно впливали на розвиток системи освіти в Україні, були визначені низький чи залишковий принцип фінансування освітньої сфери та нераціональне використання наявного потенціалу й фінансових можливостей через неврахування місцевої специфіки. Протягом останніх років в Україні на фінансування освітньої сфери витрачається з бюджету різних рівнів (включно зі спеціальними фондами) приблизно 5,3% валового внутрішнього продукту (далі – ВВП), а видатки на освіту з Державного бюджету не перевищують 3% ВВП.

Якщо враховувати інфляційні процеси, пов'язані з поглибленням кризових явищ в економіці країни, реальний рівень фінансування освітньої сфери знижується, попри те, що номінально обсяги фінансування цієї сфери зростають. Так, у 2013 р. бюджетна забезпеченість одного учня школи становила 8,1 тис грн (у доларовому еквіваленті – близько 1000 дол. США), тоді як у 2016–2017 рр. цей показник у національній валюті зріс до 10 тис грн, проте у доларовому еквіваленті знизився більше, ніж уполовину (близько 400 дол. США). Для порівняння, у розвинутих країнах ЄС ця ж стаття видатків передбачає близько 6,8 тис. євро [4, с. 41].

На рівень місцевих бюджетів перекладено всі видатки (крім видатків на оплату праці педагогічних працівників) по закладах загальної середньої освіти. Окремі міста взяли на себе додаткові фінансові зобов'язання – компенсацію благодійних внесків батьків. Збільшення дохідної частини місцевих бюджетів та прямі бюджетні стосунки з громадами дають можливість враховувати індивідуальні потреби кожного навчального закладу. Для обласних та районних бюджетів передбачається компенсаційний фінансовий ресурс у вигляді додаткової дотації на утримання закладів освіти.

Бюджет на 2018 р. забезпечує всі сфери, що є ключовими для реалізації концепції «Нової української школи» (далі – НУШ) та її імплементації у 2018–2019 навчальному році.

Формула НУШ складається з таких ключових компонентів:

- формування компетентностей;
- умотивований учитель;
- наскрізний процес виховання, що формує цінності;
- децентралізація, що сприятиме шкільній автономії;
- орієнтація на потреби учня – дитиноцентризм;
- нова структура школи;
- справедливий розподіл публічних коштів, що сприяє рівним можливостям в отриманні якісної освіти;
- модерне освітнє середовище.

На проведення реформи загальної середньої освіти в Україні у 2018 р. планується витратити 2,714 млрд грн (із них 1,814 млрд грн передбачено Державним бюджетом на підтримку НУШ та 0,9 млрд грн – обсяг нерозподілених видатків освітньої субвенції Донецької та Луганської областей).

Зокрема, йдеться про закупівлю підручників та електронних підручників (373,3 млн грн), обладнання закладів загальної середньої освіти (1000 млн грн), навчання вчителів (386,6 млн грн) та створення електронної платформи (54,6 млн грн). Оснащення закладів загальної середньої освіти має на меті створення нового навчального середовища: оновлення меблів, закупівлю дидактичних матеріалів та комп'ютерного обладнання.

У контексті цього Наказом Міністерства освіти та науки України затверджено примірний перелік засобів навчання та обладнання навчального і загального призначення для навчальних кабінетів початкової школи. Варто зауважити, що під час закупівлі оснащення для НУШ передбачається співфінансування місцевих органів влади та державного бюджету.

Загалом бюджет освіти та науки України 2018 р. передбачає суттєве збільшення видатків на середню освіту – освітню субвенцію збільшено з 52 до 61 млрд грн, тобто на 16% [2]. Саме з неї виділяються кошти на оплату праці педагогічним працівникам закладів загальної середньої освіти. Крім того, зарплати вчителів піднімаються на один щабель вище по тарифній сітці та підвищуються на 25%. Проте оплата праці технічних працівників, оплата комунальних послуг та інші видатки на утримання закладів освіти – це сфера відповідальності місцевих бюджетів.

У 2018 р. введено спеціальну формулу для розрахунку освітньої субвенції, що стимулюватиме місцеву владу до реорганізації освітньої мережі [3]. Неоптимальне чи неконтрольоване формування класів, якщо наповнюваність буде нижчою за розрахункову, призведе до дефіциту коштів.

До 2018 р. освітня субвенція розподілялася за іншими принципами – на основі нормативу фінансового забезпечення, який встановлював Мінфін: кількості учнів у школах, що підпорядковані розпоряднику коштів, типу школи і типу населеного пункту. Як зазначають фахівці, наведена формула базуватиметься на сумі реальних витрат на оплату праці педагогічних працівників. Кошти, які отримає розпорядник (місцевий бюджет), будуть залежати від кількості класів із розрахунковою наповнюваністю (різною для міста і села) та навантаження вчителів відповідно до типових навчальних планів (кількості годин на кожен предмет). Наприклад, якщо в місті є 1000 учнів, розрахункова наповнюваність класу становить 25 дітей, навчальний план передбачає 32 години на тиждень, а ставка вчителя складає 18 годин, то в бюджет придуть кошти на 41 ставку (заробітні плати вчителів є фіксованими відповідно до Єдиної тарифної сітки) [3].

Зважаючи на актуальність питання своєчасної виплати заробітної плати вчителям та в контексті фінансової децентралізації окремі органи самоврядування вказали на зменшення суми освітньої субвенції, доведеної на початок 2018 р. Проте у Міністерстві освіти і науки України прокоментували, що освітня субвенція передбачає кошти на збільшення оплати праці освітянам, а якщо порівняти 61,7 млрд грн освітньої субвенції 2018 р. з фактичними витратами 2017 р. (48,5 млрд грн), то простежується зростання на 27%. А це свідчить, що підвищення зарплати вчителям у цьому році на 25% є фінансово забезпеченим [1].

Слід відзначити використання Україною позитивного європейського досвіду оцінки якості освіти – створення Державної служби якості освіти України (далі – ДСЯО), яка утворена на базі Державної інспекції навчальних закладів України (далі – ДІНЗ). Ця принципово нова інституція дасть змогу перейти від контролю за якістю до її забезпечення, на що передбачені потужні фінансові ресурси [2]. Так, бюджет освіти та науки України на 2018 р. передбачає 30 млн грн на забезпечення ефективного функціонування ДСЯО. Для порівняння, видатки на

ДІНЗ у 2017 р. становили лише 7,8 млн грн. Інституційна розбудова Служби якості має бути остаточно завершеною протягом 2018 р. відповідно до рішення, прийнятого на Стратегічній сесії «Система забезпечення якості шкільної освіти. Завантаження» (20 березня 2018 р.), організаторами якої виступили Державна служба якості освіти України, Міністерство освіти і науки України, офіс Координатора ОБСЄ в Україні, Чеський фонд розвитку, Європейський центр імені Вергеланда.

Зміни до Бюджетного кодексу пов'язані також з переглядом загальної концепції навчання дітей з особливими потребами. Зокрема, виділена субвенція у розмірі 504 млн грн, яка розрахована на заклади загальної середньої освіти для дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку, навчально-реабілітаційні центри, інклюзивно-ресурсні центри. Планується реорганізація інтернатної системи та поширення практики створення інклюзивно-ресурсних центрів.

Крім того, суттєво збільшилося стимулювання наукової діяльності молоді та її фізичної активності на загальнодержавному рівні. Зросло фінансування Малої академії наук та позашкільних заходів (на 24 млн грн, до 91,5 млн грн) і спортивно-ї та фізичної підготовки молоді (на ту ж суму, до 124 млн грн).

Отже, ми спостерігаємо переплетення реформування двох важливих сфер: децентралізації місцевого самоврядування і зміни підходів до організації освітнього процесу та його фінансового забезпечення. Перенесення управлінських акцентів у розподілі фінансових ресурсів на місця має усунути негативну практику нівелювання особливостей кожного регіону.

Безумовно, вирішення зазначених проблем виходить далеко за межі реформи середньої освіти. Проте в умовах децентралізації управління фінансовими ресурсами виникає реальна можливість компенсації гостроти прояву негативних явищ. Стають зрозумілими пріоритети цільового призначення розподілу обмежених ресурсів, виходячи з потреб регіону.

Слід відзначити, що починаючи з 2017 р. до касових видатків управління освіти додалися видатки по управлінню капітального будівництва Чернігівської міської ради як виконавця ремонтних робіт.

Загалом у 2017–2018 рр., за даними управління економіки Чернігівської міської ради, бюджет освіти становить понад 40% загально-

міського. Для порівняння, у країнах Балтії, де реформу децентралізації було успішно реалізовано раніше, видатки на освіту теж становлять дуже вагому частку місцевих бюджетів: в Естонії – 35%, Литві – 37%, Латвії – 38%.

У 2017 р. видатки на покриття благодійних внесків становили суму 6,2 млн грн з розрахунку 300,00 грн на одну дитину в садочку й 100 грн на учня школи. Ця сума була використана з розрахунку 70% – придбання (видатки на підкріплення матеріально-технічної бази закладу, а саме на закупівлю мийних засобів, фарби, канцелярського приладдя, господарчих, будівельних та електротоварів та інших вкрай необхідних товарів та матеріалів) і 30% видатків – на послуги (поточний або аварійний ремонт закладу). Сума загалом становила: 4375630 грн – закупівля необхідних матеріалів та засобів, 1875270 грн – поточний ремонт. У 2018 р. на покриття благодійних внесків виділено 7,3 млн грн (80% – придбання матеріалів, 20% – послуги) із розрахунку: на одного вихованця дитячого садочка – 340 грн, учня середньої школи – 120 грн.

З огляду на старіння інфраструктури закладів освіти гостро стоїть питання її підтримки у належному стані. При цьому слід враховувати, що інфраструктура закладів освіти – це сукупність матеріальних об'єктів у навчальному закладі, які забезпечують якісну реалізацію соціальних та освітніх функцій, створюють комфортні умови для перебування та діяльності всіх учасників навчально-виховного процесу. Така інфраструктура, згідно з європейськими стандартами, має відповідати трьом ключовим вимогам: надійності, доступності, безпечності.

З 1 січня 2018 року розподіл освітньої субвенції між місцевими бюджетами здійснюється на основі нової формули, що враховує такі показники, як кількість учнів та особливості території (відсоток сільського населення та щільність учнів на кв. км). На їх основі для кожної громади визначено розрахункову наповнюваність класів (РНК), тобто прогноз, яка мінімальна кількість учнів має навчатися у класах. Відносна відповідність фактичної (реальної) наповнюваності класів (ФНК) розрахунковій має забезпечувати достатнє фінансування на оплату праці з нарахуваннями для педагогічних працівників у загальноосвітніх навчальних закладах (помаранчева зона).

Недостатність обсягу освітньої субвенції для оплати праці педагогічних працівників вини-

кає тоді, коли фактична наповнюваність класів є значно нижчою, ніж розрахункова (червона зона). У таких випадках педагогічним працівникам нараховуються мінімальні, передбачені законодавством, надбавки, без матеріального заохочення, а органи місцевого самоврядування мають з відповідних місцевих бюджетів передбачати кошти, яких не вистачає на оплату праці педагогічних працівників, замість того, щоб інвестувати їх у розвиток громади.

Індекс спроможності шкільної освітньої мережі ОТГ враховує різницю між РНК та ФНК. При цьому показник ФНК розраховувався за даними станом на 2016/2017 навчальний рік. Звертаємо увагу, що показник РНК не визначає жорстко достатність/недостатність фінансового забезпечення на виплату заробітної плати педагогічних працівників, оскільки на це також можуть впливати окремі регіональні чинники, такі як педагогічний стаж працівників, їх кваліфікаційні категорії, поділ класів на групи, розмір надбавок тощо.

Висновки. Відповідно до концепції Уряду України результатом реформ щодо децентралізації має стати продуктивна система місцевого самоврядування, в тому числі у сфері фінансових відносин, що ґрунтується на базовому принципі євроінтеграції – принципі субсидіарності, яка здатна забезпечити мешканцям усіх населених пунктів комфорт у ключових сферах

життя. На часі освітня реформа, яка доводить переваги фінансової децентралізації. Результати дослідження засвідчують конструктивність імплементації реформи децентралізації та впровадження концепції «Нової української школи». Вивчення регіональних аспектів фінансування освіти доводить, що покращення матеріально-технічної бази, достойна оплата праці педагогів, покриття благодійних внесків, сприяння у розвитку здібностей талановитих дітей, підтримка молоді з особливими освітніми потребами та принцип «гроші ходять за дитиною» дають змогу поставити дитину у центр уваги та створити умови для її гармонійного розвитку, що, зрештою, закладає фундамент конкурентоспроможності людського капіталу національної економічної системи.

Список використаної літератури:

1. МОН заявляє, що гроші на зарплати вчителів у регіонів є. Освіта. UA. URL: <http://osvita.ua/school/59713/>
2. Про Державний бюджет України 2018: Закон України URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2246-viii>
3. Стадний Є. Бюджет освіти та науки 2018: що прийняв парламент / Є. Стадний, І. Когут. URL: <https://cedos.org.ua/uk/osvita/biudzhet-osvity-ta-nauky-2018-shcho-pryiniav-parlament>
4. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії: огляд. Стокгольм, 2016. 56 с.

Марусина Л. Н. Финансово-экономическое состояние учреждений общего среднего образования в условиях децентрализации

В статье теоретически обобщено финансовое обеспечение функционирования учебных заведений. На основе анализа, обобщения и систематизации научных источников освещены пути и тенденции экономического принципа финансирования «деньги ходят за учеником».

Ключевые слова: государственное управление, децентрализация, учебное заведение, законодательство, финансирование.

Marusina L. M. Financial and economic status of general secondary education in conditions of decentralization

The article provides theoretical generalization of financial support for the functioning of educational institutions. On the basis of analysis, generalization and systematization of scientific sources, ways and tendencies of the economic principle of financing "money follow the pupil" are highlighted.

Key words: state administration, decentralization, educational institution, legislation, financing.

УДК 354.1:316.4

А. П. Миколаєцькандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ МІЖСЕКТОРНОГО СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті визначено, що у широкому сенсі соціальне партнерство розуміється як специфічний тип суспільних відносин між соціальними групами, верствами, класами, спільнотами і владними структурами. Зазначено, що мета міжсекторного соціального партнерства – синергетичний ефект як результат взаємодії самостійних, незалежних суб'єктів, щоб скооперуватися для вирішення спільних завдань. Це результат, якого неможливо досягти поза партнерством, що передбачає об'єднання ресурсів держави, комерційного сектору і громадськості. Обґрунтована необхідність артикуляції інтересів сторін, що передбачає низку етапів: встановлення інтересів кожного з можливих партнерів.

Ключові слова: міжсекторне соціальне партнерство, соціальне партнерство, суспільні відносини, соціально-правова держава, громадянське суспільство, система публічного управління, артикуляція інтересів сторін, деструктивний вплив, синергетичний ефект.

Постановка проблеми. Стратегія міжсекторного соціального партнерства (далі – МСП) – системний комплекс форм, методів і засобів щодо забезпечення конструктивної співпраці трьох підсистем: «держава» – «громадянське суспільство» – «бізнес-структури», взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою за допомогою безлічі формальних і неформальних методів, каналів комунікації, прийомів, зв'язків. Головним стимулом такої взаємодії є усвідомлення наявності взаємозалежності і спільності ресурсів, а також загальної стратегічної цільової установки – підвищити добробут суспільства загалом і окремої групи інтересів зокрема.

Ідея МСП є новою. Процес її концептуального оформлення в Україні почався лише близько 5 років тому, але системного опису вона не отримала. Існує мало публікацій, в яких дається чіткий опис концепції, формуються принципи і вибудовується теоретичне обґрунтування. До того ж пріоритет розробники віддають економічному аспекту взаємодії неприбуткових організацій, бізнесу і держави, оскільки генезис концепції МСП пов'язаний з аналізом сутності буржуазних відносин і пошуком механізмів їх безконфліктного врегулювання.

МСП виникло на базі теорії соціального партнерства, короткий огляд формування та еволюції якого дає змогу виявити взаємозв'язок розвитку цієї теорії з проблемами виникнення і розвитку «організацій праці», «провиробни-

чих асоціацій». Такий підхід обґрунтовується в дослідженнях представників різних філософських шкіл – від основоположників анархізму до теоретиків утопічного комунізму. Так, у роботах Л.Г. Мельник солідарність розглядається як вищий моральний принцип і вища універсальна цінність, розвивається ідея створення професійних корпорацій як нових органів громадської солідарності [5, с. 236]. Антагонізм праці і капіталу, моральна і економічна криза капіталістичного суспільства визнаються відхиленням від норми, результатом неврегульованості відносин між основними класами суспільства. Тут соціальне партнерство представлено авторами як механізм взаємин між державними органами, представниками трудящих і роботодавцями.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Міжсекторне соціальне партнерство як науковий феномен взаємодії є предметом вивчення багатьох зарубіжних та вітчизняних соціологів, політологів і науковців державного управління. Проблеми міжсекторного соціального партнерства розглядають як закордонні дослідники: В. Сімон, Е. Дюркгейм, Л. Ерхард, Р. Дарендорф, Ф. Тейлор, Е. Мейо, так і вітчизняні, які досить активно й плідно працюють у зазначеному напрямі: А. Васіна, І. Дегтярьова, О. Кравчук, Ю. Куц, М. Лесечко, В. Мамонова, А. Мельник, С. Мочерний, Д. Неліпа, Ю. Оболенський, В. Сінченко та інші.

Мета статті. Метою статті є групування підходів до розвитку міжсекторного соціального партнерства в системі публічного управління та їх взаємодія із системою державного управління.

Виклад основного матеріалу. З другої половини XIX ст. засновуються теоретичні школи та напрями, що обґрунтовують «гегемоністські» стратегії суспільного розвитку, які заперечують соціальне партнерство, що протиставляють йому ідеї класової боротьби, антагоністичної непримиренності у відносинах між працею і капіталом [7, с. 98]. Такі школи і теорії являють в основному марксистський напрям, що висуває роль робітничого класу як гегемона суспільного розвитку.

Криза марксизму, зростання потреби особистості в самореалізації і низка інших соціально-політичних чинників зумовили відродження концепції соціального партнерства на якісно новому рівні. Соціальне партнерство як нове явище в суспільному житті проходить стадію становлення і затвердження найбільш активно і цілеспрямовано з 1950-х [3, с. 109]. Ідеї сучасного соціального партнерства отримують розвиток у концепціях «конфронтуючого партнерства», «фордизму» та ін. Проблеми соціального партнерства висуваються в зв'язку з генерацією ідеї створення «держави загального благоденства», «держави соціального партнерства», «солідарного суспільства», «постіндустріального суспільства».

В українських реаліях соціальне партнерство як нова ідея і реальність отримує визнання і розвиток з початку 1990-х саме з формуванням нових взаємин в умовах модернізації суспільства [5, с. 55].

У широкому сенсі соціальне партнерство розуміється як специфічний тип суспільних відносин між соціальними групами, верствами, класами, спільнотами і владними структурами. За змістом політика соціального партнерства – це цивілізована форма людського співжиття, що забезпечує захист інтересів людей найманої праці, підприємців (роботодавців), органів державної влади шляхом прагнення до договору, досягнення консенсусу, вироблення і здійснення інтегрованої позиції за найважливішими напрямами соціально-економічного і політичного розвитку, формування соціальної правової держави і громадянського суспільства.

Згодом, в епоху постмодерну, коли третій сектор стрімко розвивається, поряд з державою і бізнес-сектором, стаючи повноправним

учасником соціально-політичних процесів, концепція соціального партнерства набуває нові аспекти, трансформуючись у систему МСП.

Особливу цінність набуває інноваційний погляд на МСП як на стратегію конструювання взаємодії держави, бізнесу і громадськості, засновану на принципах партисипативної демократії, системної співучасті державного, комерційного та некомерційного секторів у сфері соціальної політики, розподілу функцій кожної зі сторін у рамках такої взаємодії, розподіл взаємної відповідальності в спільній справі тощо [1].

При цьому в контексті основної проблематики дослідження автор акцентує увагу на сфері взаємодії державного та некомерційного секторів, жодною мірою не применшуючи цим ролі бізнесу в МСП.

Перш ніж приступити до аналізу цієї концепції, видається необхідним прояснити смислове значення терміна «партнерство» з метою адекватної його інтерпретації в рамках такої теорії.

У світлі розуміння ідей аналізованої концепції значущим видається трактування партнерства як комплексного явища, передбачуваного, зокрема, закордонним дослідником третього сектору Кристофером Мейером [4, с. 125]. На його думку, партнерство – це більше, ніж кооперація. Воно є: і розвиток проектної культури, яку поділяють партнери; і середовище поділу відповідальності; і процес пошуку нових/альтернативних рішень, що відносяться до специфічних груп уразливих людей, в якій партнери залучають один одного; і зміст конкретних зобов'язань; і система поліпшення якості послуг, яку всі партнери мають вивчати і розвивати.

Отже, МСП – це конструктивна взаємодія організацій з двох або трьох секторів (державного, комерційного та громадського) у вирішенні соціальних проблем, що забезпечує синергетичний ефект від комплементарності ресурсів на взаємовигідній основі для кожної зі сторін.

Мета МСП – синергетичний ефект як результат взаємодії самостійних, незалежних суб'єктів, щоб скооперуватися для вирішення спільних завдань. Це результат, якого неможливо досягти поза партнерством, що передбачає об'єднання ресурсів держави, комерційного сектору і громадськості.

Аналіз цієї концепції дає змогу виділити основні принципи МСП [2, с. 178]:

– зацікавленість кожної із взаємодіючих сторін у пошуку шляхів вирішення соціальних проблем;

– об'єднання зусиль і можливостей кожної зі сторін у вирішенні важливих проблем, неефективно «атакованих» ними окремо;

– конструктивну співпрацю між ними у вирішенні спірних питань;

– прагнення до пошуку реалістичних рішень соціальних завдань, а не імітацію такого пошуку;

– децентралізація рішень, подолання державного патерналізму;

– взаємоприйнятний контроль і облік інтересів;

– правова обґрунтованість «кооперації», що надає вигідні кожній стороні і суспільству загалом умови взаємодії.

Вищевикладені постулати важливі, щоб прояснити ключові елементи соціального партнерства: усвідомлення соціальної проблеми; зацікавленість партнерів у її вирішенні, наявність їх можливості і використання «сильних сторін»; умови взаємодоповнюваності зусиль; правила взаємодії і взаємного контролю; наявність проекту як способу співпраці сторін; правова обґрунтованість партнерства [6, с. 98].

Вузловий елемент, на базі якого формується МСП, – це соціальна проблема. Така проблема, як правило, виникає за наявності неантагоністичного конфлікту інтересів різних груп населення щодо якогось загального ресурсу. Ситуація ускладнюється, коли це групи з нерівними можливостями. Проблемою також може бути конфлікт інтересів населення і влади, коли «попит» певних соціальних груп на задоволення їхніх потреб, що не суперечать суспільним інтересам, не забезпечується «пропозицією» з боку органів влади через які-небудь причини, виникає серйозна соціальна напруга [8, с. 265].

Висновки і пропозиції. Навіть якщо проблема виявлена і всіма усвідомлюється, це ще не означає, що можливе виникнення МСП. Необхідна артикуляція інтересів сторін, що передбачає низку етапів:

– встановлення інтересів кожного з можливих партнерів. Взаємодія неможлива, якщо партнер зацікавлений у деструктивному впливі на тих суб'єктів або групи суб'єктів, для яких значиме вирішення соціальної проблеми;

– явно позначене прагнення кожної зі сторін знайти вирішення проблеми за рахунок взаємодії;

– усвідомлення сторонами, що об'єднання їхніх сил і засобів дає синергетичний ефект: ціле більше суми його частин.

У світлі концепції МСП будь-яка громадська організація переживає три етапи свого розвитку:

1) «благодійний» – період становлення організації, коли вона діє як група взаємної підтримки, не маючи при цьому чітко окресленого профілю своєї діяльності і надаючи фрагментарну одноразову допомогу конкретним людям. У цьому разі громадська організація не є суб'єктом соціального партнерства.

2) «перехідний» – етап, що включає усвідомлення проблеми, пошук шляхів її вирішення, позиціонування себе як партнерів, а не залежних прохачів. У цей період співробітники організації усвідомлюють необхідність пошуку більш широких можливостей і ресурсів, а також надійних партнерів з метою більш якісної реалізації своєї місії. Громадська організація має працювати з урахуванням інтересів можливих партнерів і самій стати привабливою для них. Це означає, що організації потрібно усвідомити свої сильні сторони.

3) «міжсекторне соціальне партнерство» – суспільно корисна дія, що заснована на почутті людської солідарності і розділяє відповідальність за проблему. Цей вид взаємодії є найбільш результативним з точки зору соціального ефекту і має на увазі довгострокове взаємовигідне співробітництво держави, бізнес-структур та некомерційних організацій.

Прихильники досліджуваної концепції справедливо зауважують, що можливості і сила трьох сторін у рамках партнерства неоднакові. Якщо «сила» комерційних організацій полягає, головним чином, у можливостях фінансування, а «сила» державних структур до того ж і у включенні владних важелів, адміністративного ресурсу, то громадські об'єднання збирають і організовують унікальний ресурс: соціальні ініціативи громадян. Справа не тільки в тому, що організації третього сектору перебувають «ближче» до населення і можуть надавати послуги більш гнучко, ефективно і «людяно», ніж державні установи. Неприбуткові організації мають особливу місію і без неї не існують. У своїй діяльності вони втілюють нові/альтернативні цінності і пріоритети, насамперед цінності груп з нерівними можливостями, які позбавлені доступу до влади та інформації.

Список використаної літератури:

1. Кравчук І. Моделі оцінювання у сфері державного управління Вісн. НАДУ. 2010. № 1. URL: <http://visnyk.aca-demy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/20100103.pdf>
 2. Куц Ю.О., Сінченко В.М., Мамонова В.В., Дегтярьова І.О. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість: монографія. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. Х.: Віровець А.П.: Апостроф. 2011. 339 с.
 3. Лесечко М.Д. Основи системного підходу: теорія, методологія, практика: навч. посіб. Львів: УАДУ. 2002. 300 с.
 4. Мейер К., Девіс С. Живая организация. М.: Издательство «Добрая книга». 2007. 368 с.
 5. Мельник А.Ф. Державне управління: підручник. К.: Знання, 2009. 582 с.
 6. Мельник Л.Г. Фундаментальные основы развития. Сумы: ИТД «Университетская книга». 2003. 288 с.
 7. Мескон М. Основы менеджмента. М.: Дело. 1998. 704 с.
 8. Економічна енциклопедія: в 3 т. К.: Видавничий центр «Академія». Т. 3. 2002. 952 с.
 9. Неліпа Д.В. Основні чинники забезпечення якості державної служби. Вісн. НАДУ. 2015. № 1. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp0content/uploads/2015/04/10.pdf>
-

Миколаец А. П. Подходы к развитию межсекторного социального партнерства в системе публичного управления

В статье определено, что в широком смысле социальное партнерство понимается как специфический тип общественных отношений между социальными группами, слоями, классами, общностями и властными структурами. Отмечено, что цель межсекторного социального партнерства – синергетический эффект как результат взаимодействия самостоятельных, независимых субъектов, чтобы скооперироваться для решения общих задач. Это результат, которого невозможно достичь вне партнерства, предусматривает объединение ресурсов государства, коммерческого сектора и общественности. Обоснована необходимость артикуляции интересов сторон, которая предусматривает ряд этапов: установление интересов каждого из возможных партнеров.

Ключевые слова: межсекторное социальное партнерство, социальное партнерство, общественные отношения, социально-правовое государство, гражданское общество, система публичного управления, артикуляция интересов сторон, деструктивное влияние, синергетический эффект.

Mykolaiets A. P. Approaches to the development of inter-sectoral social partnership in the public administration management system

It is determined that in a broad sense social partnership is understood as a specific type of social relations between social groups, strata, classes, communities and power structures. It is noted that the goal between sectoral social partnership is a synergistic effect as a result of the interaction of independent actors, to cooperate to solve common problems. This result, which is impossible to achieve outside of partnership, provides for the pooling of resources of the state, the commercial sector and the public. The necessity of articulating the interests of the parties is substantiated; it includes a number of stages: the establishment of the interests of each of the possible partners.

Key words: intersectoral social partnership, social partnership, public relations, social and legal state, civil society, public administration system, articulation of interests of the parties, destructive influence, synergistic effect.

УДК 35.078:681.518

Ю. Л. Мохова

кандидат наук з державного управління,
доцент магістратури державного управління
Центру післядипломної освіти
Донецького національного технічного університету

Т. М. Шапошник

студент магістратури державного управління
Центру післядипломної освіти
Донецького національного технічного університету

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті досліджено діловодний процес в органах державної влади та визначено, що найбільш поширеною формою організації діловодного процесу є електронний документообіг. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення системи електронного документообігу в Україні. Досліджено вітчизняну практику використання електронного документообігу та виділено ключові проблеми його впровадження.

Ключові слова: державна влада, діловодство, електронний документообіг, електронна послуга, орган державної влади.

Постановка проблеми. Сучасний діловодний процес нерозривно пов'язаний із застосуванням інноваційних автоматизованих форм роботи, інформаційних технологій, комп'ютерних систем обробки та друку документів, необхідністю дотримання вимог чинних державних стандартів. Дотримання цих стандартів у роботі органів державної влади сприяє встановленню чіткого організаційно-технічного порядку, викоріненню бюрократизму.

Організація діловодства істотно впливає на оперативність, економічність і надійність функціонування апарату управління установи, культуру праці управлінського персоналу. Раціонально організований діловодний процес надає змогу скоротити час на складання певних документів, обробку та їх пошук, організувати чіткий контроль за проходженням і виконанням документів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Особливості функціонування електронного документообігу викликають значний науковий інтерес. Процеси електронного документообігу досліджували такі науковці, як Н.В. Грицьак [1], С.П. Кандзюба [2], Т.В. Кручиніна [3], О.Б. Кукарін [1], Р.М. Матвійчук [2], П.М. Мусієнко [2], Я.М. Сидорович [2] та інші. Незважаючи на те, що питанням електронного документообігу цікавилось багато науковців, в Україні, проте, проблеми організації електронного документо-

обігу в органах державного управління ще не досить вивчені.

Метою статті є визначення правових засад розвитку електронного документообігу в органах державної влади для підвищення ефективності роботи державних установ.

Виклад основного матеріалу. Документообіг у державі є системою, що матеріалізує процеси збору, перетворення, зберігання інформації, а також процеси управління: підготовку та прийняття рішень, контроль за їх виконанням.

Основними завданнями служби діловодства державної установи є встановлення єдиного порядку роботи з документами в установі та підвідомчій мережі, документальне забезпечення діяльності на основі використання сучасної обчислювальної техніки, автоматизованої технології роботи з документами і скорочення кількості документів. Відповідно до цих завдань служба діловодства виконує такі функції (рис. 1.) (на основі [4]).

На вітчизняному ринку презентовано кілька десятків програмних продуктів, призначених для автоматизації управління документами.

Автоматизовані системи управління документами можна класифікувати на системи автоматизації діловодства, системи електронного документообігу, корпоративні системи управління документами (табл. 1).



Рис. 1. Функції діловодної служби державної установи

Таблиця 1

Види систем управління документами

Вид системи	Характеристика
Системи автоматизації діловодства	Застосовуються для обліку (реєстрації) вхідних, вихідних, внутрішніх документів, обліку виданих резолюцій і отриманих звітів про виконання. У базах даних цих систем зберігається не лише формальна частина (реквізити) документів, але й їх змістова частина у вигляді текстів, текстових файлів, образів. Ці системи дають можливість контролювати виконання документів і кожної резолюції або доручення, зберігати дані про справи, до яких зараховано документи.
Системи електронного документообігу	Забезпечують строго регламентований і формально контрольований рух документів в установі та поза нею на основі інформаційних і комунікаційних технологій. Орієнтовані на роботу з електронними документами.
Корпоративні системи управління документами	Забезпечують універсальне, доступне середовище для роботи та зберігання всіх типів документів, що утворюються в установі. Корпоративні системи дають можливість користувачеві застосовувати всі функціональні підсистеми безпосередньо з бізнес-додатка.

На особливу увагу заслуговують системи електронного документообігу, які дедалі частіше використовуються сучасними підприємствами, установами та організаціями. Основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів в Україні встановлює Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV «Про електронні документи та електронний документообіг» [5].

Система електронного документообігу установи – сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів.

Документування управлінської інформації в установах здійснюється в електронній фор-

мі із застосуванням електронного цифрового підпису, електронної печатки та електронної позначки часу, крім випадків наявності обґрунтованих підстав для документування управлінської інформації у паперовій формі, якими визнаються такі:

- документи, що містять інформацію з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом;
- електронні документи, що не можуть бути застосовані як оригінал згідно з вимогами закону;
- документи, вимога щодо опрацювання яких у паперовій формі встановлена актами Кабінету Міністрів України.

З метою створення нормативного підґрунтя для провадження документування управлінської інформації в електронній формі затверджена постанова Кабінету Міністрів України

від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності» [6], якою врегульовано питання документування управлінської діяльності в електронній формі і затверджено нормативно-правові акти, що регулюють питання документообігу, а саме: Типову інструкцію з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронному міжвідомчому обміні; Типову інструкцію з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади; Регламент організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі.

Усі три документи розроблено спираючись на положення Закону «Про електронні документи та електронний документообіг», яким, зокрема, визначено правовий статус електронного документа, зокрема, як оригіналу, вимоги до його зберігання і відновлення, режим доступу до зазначених документів та особливості роботи з документами з обмеженим доступом тощо [7].

Про широкомасштабне застосування електронних документів у практиці державних органів говорить також прийняття переліку правових актів України, таких як:

- наказ Міністерства юстиції України та Міністерства фінансів України від 9 жовтня 2015 р. № 1918/5/869 «Про інформаційну взаємодію між Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та інформаційними системами Державної фіскальної служби України, обмін документами в електронній формі» [8];

- розпорядження Голови Верховної Ради України від 19 травня 2015 р. № 698 «Про першочергові заходи з впровадження електронного документообігу у Верховній Раді України» [9];

- наказ Вищого адміністративного суду України від 20 січня 2015 р. № 3 «Про реалізацію проекту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу» [10];

- рішення Національної комісії з цінних паперів і фондового ринку від 28 серпня 2014 р. № 1120 «Про затвердження Порядку обміну електронними документами Національної комісії з цінних паперів і фондового ринку та Центрального депозитарію цінних паперів» [11];

- наказ Міністерства доходів і зборів від 31 грудня 2013 р. № 898 «Про затвердження форматів та Порядку подання документів в електронній формі для проведення електронної перевірки» [12];

- постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 733 «Про електронний обмін службовими документами в органах виконавчої влади» [13].

У листопаді 2018 року набрав чинності Закон України «Про електронні довірчі послуги» [14], який дозволяє відмовитися від паперового документообігу та перейти до «онлайн»-послуг. Довірчі послуги містять основні елементи загальноприйнятого документообігу, але в електронному форматі: цифровий підпис – еквівалент рукописного підпису; електронна печатка – еквівалент мокрої печатки; позначка часу – реальний час підпису документа, який неможливо змінити, та послуги архівного зберігання електронних документів. Результатом прийняття цього Закону має бути швидкий процес прийняття управлінських рішень, прозорість роботи, економія часу, підвищення рівня довіри до органів влади [15].

Зазначені нормативно-правові акти визначають порядок проходження електронного документа з моменту його створення, відправлення або одержання до моменту передавання до архіву установи; засади організації документування управлінської інформації в електронній формі для установ, які тимчасово створюють документи в паперовій формі; загальні засади функціонування та використання системи електронної взаємодії органів виконавчої влади; оперативний інформаційний обмін із використанням службової електронної пошти.

Система електронного документообігу установи повинна відповідати вимогам законодавства до форматів даних, сервісу інтеграції до системи взаємодії та вимогам нормативно-правових актів у сфері захисту інформації [6].

Електронний документообіг у державних установах – це їх підзвітність суспільству. Електронна система реєструє процеси збору, обробки та зберігання інформації, документує підготовку та ухвалення рішень. При цьому суспільство отримує змогу контролювати їх виконання.

Досвід інших країн, таких як США, Велика Британія, Швеція, Естонія, показує, що така система документообігу сприяє прозорості та ефективності діяльності влади. Наприклад, Адміністрація Президента України у 2015 р. розробила та впровадила систему електронного документообігу, яку тепер безкоштовно передає будь-якій державній установі, спроможній також впровадити електронне врядування. Це автоматизована система, розроблена компанією «TechExpert», яка забезпечує

процес створення, контролю, управління доступом і поширення документів організації, представлених в електронному вигляді. Основним завданням системи електронного документообігу є спрощення та вдосконалення процесів документообігу для зменшення обсягів документів, що проходять через керівників, а також чіткий розподіл за пріоритетами та завданнями для своєчасного виконання обов'язків співробітником. Рішення легко масштабується і може бути відтворене в інших організаціях у частині тих функцій, які необхідні згідно зі специфікою та завданнями установи. Крім того, робочі процеси піддаються гнучкому налаштуванню, що дає змогу враховувати особливості здійснення функцій практично всіх органів державної влади і місцевого самоврядування.

Цією автоматизованою системою вже користуються Міністерство оборони, Міністерство інфраструктури, Міністерство освіти України, Національна рада з питань телебачення та радіомовлення і Державний науково-технічний центр з ядерної та радіаційної безпеки [16].

Однак у більшості організацій функціонує половинний електронний документообіг – частина документів формується в електронному форматі, а інша – роздруковується. Процес упровадження електронного документообігу вимагає значних фінансових і людських ресурсів. Незважаючи на те, що зараз є багато ініціатив на місцевому та національному рівнях, повноцінний перехід на електронний формат для багатьох державних установ залишається проблемним. Однією з причин цього є відсутність нормативно-правового акта, який би чітко і всебічно регулював питання функціонування та реалізації системи електронного документообігу.

З метою вирішення зазначених проблем необхідним є вдосконалення чинного законодавства шляхом затвердження інструкцій, регламентів роботи органів державної влади із системою електронного документообігу та запровадження інтелектуальної платформи, на якій учасники можуть зареєструватися як суб'єкти відносин та отримати електронні цифрові підписи.

Затвердження відповідних актів (інструкцій і регламенту) сприятиме повноцінному переведенню роботи органів державної влади в електронну форму, створенню цілісного процесу організації взаємодії в системі органів державної влади у виключній безпаперовій формі, а також завершенню формування повного циклу підготовки проектів актів у електронній формі.

Висновки і пропозиції. На основі проведеного дослідження діловодного процесу в органах державної влади визначено, що документообіг у державі є системою, яка матеріалізує процеси збору, перетворення, зберігання інформації, а також процеси управління. Найбільш поширеною формою організації діловодного процесу є електронний документообіг.

Визначено, що система електронного документообігу – це сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності.

Досліджено нормативно-правове забезпечення системи електронного документообігу в Україні. Проаналізовано вітчизняну практику використання електронного документообігу та визначено ключові проблеми його впровадження: функціонування в більшості установ половинного електронного документообігу, необхідність значних фінансових витрат і кваліфікованих людських ресурсів, відсутність нормативно-правового акта, який би чітко і всебічно регулював питання функціонування та реалізації системи електронного документообігу. З метою вирішення визначених проблем необхідним є вдосконалення чинного законодавства шляхом затвердження інструкцій, регламентів роботи органів державної влади із системою електронного документообігу та запровадження інтелектуальної платформи. Реалізація зазначених напрямів дасть змогу підвищити ефективність роботи державних установ в умовах інформатизації суспільства.

Список використаної літератури:

1. Кукарін О.Б. Електронний документообіг та захист інформації: навч. посібник / За заг. ред. Н.В. Грицяк. Київ: НАДУ, 2015. 84 с.
2. Кандзюба С.П., Матвійчук Р.М., Сидорович Я.М., Мусієнко П.М. Електронний документообіг. Реінжиніринг адміністративних процесів в органах публічної влади. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 64 с.
3. Кручиніна Т.Г. Переваги та недоліки електронного документообігу. Секретар-референт. Київ, 2014. № 10 (141). С. 26–31.
4. Мурач І.І. Сучасне діловодство: зміни і доповнення 2018 року. Робота з документами. TRN-тренінговий портал. URL: <https://www.trn.ua/articles/10809/> (дата звернення: 02.12.2018).
5. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня

- 2003 р. № 851-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15> (дата звернення: 02.12.2018).
6. Деякі питання документування управлінської діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF> (дата звернення: 02.12.2018).
 7. Діловодам на замітку! Документообіг тепер за новими інструкціями. Інформаційно-аналітична система по законодавству України «ІАС Консультант». URL: <http://consultant.parus.ua/news-zakon?doc=.1E495DC42> (дата звернення: 02.12.2018).
 8. Про інформаційну взаємодію між Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та інформаційними системами Державної фіскальної служби України, обмін документами в електронній формі: наказ Міністерства юстиції України та Міністерства фінансів України від 9 жовтня 2015 р. № 1918/5/869. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0956-16> (дата звернення: 02.12.2018).
 9. Про першочергові заходи з впровадження електронного документообігу у Верховній Раді України: розпорядження Голови Верховної Ради України від 19 травня 2015 р. № 698. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698/15-%D1%80%D0%B3/stru2/conv> (дата звернення: 02.12.2018).
 10. Про реалізацію проекту щодо обміну електронними документами між судом та учасниками судового процесу: наказ Вищого адміністративного суду України від 20 січня 2015 р. № 3. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003760-15> (дата звернення: 02.12.2018).
 11. Про затвердження Порядку обміну електронними документами Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та Центрального депозитарію цінних паперів: рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 28 серпня 2014 р. № 1120. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1127-14> (дата звернення: 02.12.2018).
 12. Про затвердження форматів та Порядку подання документів в електронній формі для проведення електронної перевірки: наказ Міністерства доходів і зборів від 31 грудня 2013 р. № 898. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0305-14?lang=ru> (дата звернення: 02.12.2018).
 13. Про електронний обмін службовими документами в органах виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 733. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2009-%D0%BF> (дата звернення: 02.12.2018).
 14. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 5 жовтня 2017 р. № 2155-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19> (дата звернення: 02.12.2018).
 15. Вже з 2018 року електронний документообіг в Україні може стати реальністю. Українське товариство економічних свобод. URL: <http://ueff.org/news/vzhe-z-2018-roku-elektronniy-dokumentobig-v-ukrayini-mozhe-stati-realnistyu> (дата звернення: 02.12.2018).
 16. Впровадження систем електронного документообігу від Адміністрації Президента України. TechExpert. URL: <https://techexpert.ua/vprovadzhenya-sistem-elektronnogo-dokumentobigu-vid-administratsii-prezidenta-ukraini/> (дата звернення: 02.12.2018).

Мохова Ю. Л., Шапошник Т. Н. Правовые основы электронного документооборота в органах государственной власти

В статье исследован делопроизводственный процесс в органах государственной власти и определено, что наиболее распространенной формой организации делопроизводственного процесса является электронный документооборот. Проанализировано нормативно-правовое обеспечение системы электронного документооборота в Украине. Исследована практика использования электронного документооборота в Украине и выделены ключевые проблемы его внедрения.

Ключевые слова: государственная власть, делопроизводство, электронный документооборот, электронная услуга, орган государственной власти.

Mokhova Yu. L., Shaposhnyk T. M. Legal bases of electronic documentary cooperation in the government institutions

The article deals with the clerical process in government authorities and determines that the most common form of organization of record-keeping process is electronic document circulation. It is analyzed the normative and legal support of the system of electronic document circulation in Ukraine. There is examined the practice of using electronic document circulation in Ukraine and highlighted the key issues of its implementation.

Key words: government power, case management, electronic document circulation, electronic service, government institution.

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

СИСТЕМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Окреслено основні завдання та проблеми нормативно-правового середовища, що впливають на міграційні процеси, зокрема трудову міграцію. Звернуто увагу на основні напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання трудової міграції до інших країн, а також висвітлено законодавчу базу країни, що регламентує міграційні процеси. Досліджено низку нормативно-правових документів, що впливають на регулювання трудової міграції, та зазначено нормативно-правову базу, яка розподіляється на чотири групи, що регулюють міграційні процеси. Підкреслено основні заходи в питаннях міграційної політики для зниження порушень трудової міграції. У статті на тлі зростання міграційного процесу в контексті трудової міграції зазначено демографічний стан країни та соціальну гомогенність внаслідок поновлювання населення іммігрантами. Запропоновано схему системи забезпечення легальної міграції населення. Підбито підсумки щодо євроінтеграційних процесів, які дадуть змогу уникнути плутанини та постійного доповнення до українських нормативно-правових документів у разі виникнення питань щодо регулювання соціально-економічної та соціально-політичної діяльності мігрантів.

Ключові слова: демографічний стан, трудова міграція, нормативно-правові акти, національна безпека, державна міграційна політика, країна-реципієнт, країна-донор.

Постановка проблеми. В Україні міграційні процеси набувають розповсюдженого характеру на фоні зростаючого безробіття та економічних, політичних і соціальних проблем, що суттєво впливає на демографічний стан, поділ праці та національну безпеку країни. Основним завданням має стати визначення стану нормативно-правового середовища, що впливає на міграційні процеси, зокрема трудову міграцію, а також проаналізувати законодавче забезпечення міграційних процесів. Сучасні міграційні тенденції в контексті глобалізації відносин України з європейськими партнерами стають важливими чинниками формування власної національної політики у сфері імміграції та національної безпеки. Проблематика міграційного процесу, в основі якої лежить масове безробіття, економічні та політичні негаразди, що практично унеможливають молодь самостійно отримати роботу, повинна розглядатися в контексті нормативно-правового забезпечення положення мігрантів за кордоном та їхніх можливостей повернутися в рідну країну.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання міграційного процесу в Україні щодо демографічного стану, рівня життя, освіти

та зайнятості, щодо формування міжнародних відносин, основою яких виступає трудова міграція, було досліджено в наукових публікаціях таких учених, як Е.М. Лібанова, О.А. Малиновська, С.І. Пирожкова, О.В. Позняк, І.М. Прибиткова, У.Я. Садова, О.У. Хомра, М.О. Шульга, Т.М. Драгунова, О.В. Овчиннікова, та інших. Однак проблематика міграційних процесів у контексті нелегальної міграції, що пов'язана з економічним спадом, політичною нестабільністю та низьким рівнем життя, вимагає подальшого дослідження, зокрема уточнення та розкриття основних нормативно-правових актів, які регулюють міграційні процеси.

Мета статті – висвітлити нормативно-правове забезпечення в Україні щодо міграційних процесів і сформувати систему забезпечення легальної міграції населення.

Виклад основного матеріалу. Звертають на себе увагу підвищені потоки трудової міграції в Україні, в межах яких відбувається цей процес, що впливає на економічні відносини, демографічний стан у країні, настрої в суспільстві. Сьогодні Україна є одним із найбільших донорів трудових мігрантів до Європи внаслідок політичної та економічної кризи в країні,

що вплинула на міграційний потік як низькокваліфікованої робочої сили, так і кадрів вищої кваліфікації. Основною причиною міграції до інших держав стали низькі зарплати та масове безробіття, які впливають на соціальний статус кожного громадянина країни. Дослідження має визначити основні напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання трудової міграції до інших країн, а також висвітлити законодавчу базу країни. Основні рекомендації вдосконалення нормативно-правової бази, що регламентує міграційні процеси в Україні, особливо трудової міграції, мають сприяти таким діям:

1) наступним вдосконаленням органів виконавчої влади, що займаються питаннями міграційних процесів, має бути створення нових відділів і центрів, що дало б можливість зменшити кількість процесів, де основним питанням є трудова міграція;

2) удосконалення нормативно-правової бази, зокрема внесення поправок до Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» [1];

3) уніфікація даних у контексті зберігання та обробки інформації про потоки мігрантів та їх чисельності, що дасть можливість визначити прогнозні розрахунки, можливі соціальні та керамічні наслідки;

4) зниження рівня бюрократизації щодо перетину державного кордону, а також запобігання нелегальній міграції в Україні;

5) запозичення в країнах Європейського Союзу досвіду та підходів щодо збереження наукового та трудового потенціалу країни; Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10];

6) фінансування змін відповідно до сьогоденних запитів суспільства, що в контексті регуляторної політики держави міграційних процесів має стати одним із ключових питань у подальшій трансформації чинного законодавства;

7) запровадження матеріальних і нематеріальних мотиваційних програм, які могли б посприяти поверненню трудових мігрантів назад у країну.

Зростання міграційного процесу в контексті трудової міграції збільшить частину трудового населення, вплине на демографічний стан країни та знизить соціальну гомогенність внаслідок поновлювання населення іммігрантами [2].

У питаннях міграційної політики для зниження порушень трудової міграції державним органам влади треба запровадити такі заходи:

1) укладання двосторонніх і багатосторонніх договорів між тими державами, що є основними реципієнтами трудових мігрантів з України;

2) визначення основних етапів співробітництва між країною-реципієнтом та країною-донором у питаннях трудової міграції щодо України та інших держав, які взаємопов'язані цим питанням;

3) здійснення уніфікації стандартів України до стандартів Європейського Союзу, що регулюють рух робочої сили;

4) пришвидшення темпів у процесі імплементації положень Резолюції ПАРЕ «Наслідки розширення Європейського Союзу для свободи пересування громадян держав-членів Ради Європи» в рамках чинного законодавства;

5) запровадження нових заходів у межах чинного законодавства для запобігання відтоку високоосвічених спеціалістів і надання альтернатив в Україні, що виступає нині як держава-донор;

6) визначення основних нормативно-правових компонент, які є найбільш ефективними в міграційних процесах, і диференціювання цих компонент залежно від їхніх функціональних особливостей;

7) вдосконалення та розроблення нових підходів щодо легалізації доходів громадян України, які здійснюють свою трудову діяльність за кордоном, зокрема, в питаннях платіжних систем;

8) уникнення подвійного оподаткування доходів трудових мігрантів.

Зниження нелегальної зовнішньої трудової міграції з України є одним з основних напрямів внесення поправок до чинного законодавства. Основним мотиватором для роботодавців за кордоном щодо трудових мігрантів є їхня юридична та соціальна незахищеність, більшість нелегальних мігрантів, які мають статус нелегального трудового мігранта, змушена працювати на важкій і небезпечній роботі з низькими тарифними ставками, а також може бути звільненою без попередження.

Трудові мігранти, що прибули з України та мають статус нелегального мігранта в багатьох країнах світу, змушені працювати продовжений робочий день, не мають доступу до медичної допомоги і соціального захисту, незахищені від низької оплати праці, професійних травм, хвороб. Це питання може вирішувати налагодження зв'язків із країнами-реципієнтами трудових мігрантів із метою імплементації національних законодавчих норм, а саме частини 3

статті 25 Конституції України [3], що гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами, стаття 8 Закону України «Про громадянство України» спроможна забезпечити реалізацію конституційних прав громадян України. Однак для українського законодавства складністю регулювання трудової міграції є наявність міжнародних угод, внаслідок чого національне законодавство має бути релевантним щодо міжнародних стандартів і прийнятих угод між країнами трудового міграційного процесу. Згідно із статтею 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» щодо загроз національним інтересам і національній безпеці України, до основних реальних і потенційних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві належать нелегальна міграція, а в науково-технологічній сфері – вплив учених, фахівців, кваліфікованої робочої сили за межі України [5]. Однак варто зауважити, що державні органи влади, спираючись на закордонний досвід, мають використовувати практику сусідів-партнерів по Європейському Союзу для захисту національних інтересів, щоб знизити, а також створити певний баланс між еміграцією та імміграцією населення [6, с. 106–107].

Сьогодні в Україні є ряд нормативно-правових документів, що впливають на регулювання трудової міграції в інших державах. Нормативно-правову базу, що регулює міграційні процеси, можна розділити на такі групи: 1) Конституція України; 2) законодавство України про міграції загальної дії; 3) спеціальне законодавство України про міграції; 4) міжнародні правові акти регулювання процесу міграції. До першої групи нормативно-правових документів належить Конституція України, що визначає основні положення, на базі яких ґрунтується законодавство регулювання міграційних процесів. Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. А також зазначається регуляторний вплив, спрямований на захист прав і свобод людини. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним її обов'язком.

Питання регулювання міграційних процесів на рівні глобальних відносин висвітлюється у статті 9 Конституції України – чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Статтею 18 Конституції

України надається роз'яснення щодо міжнародного співробітництва – зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права. Статті 24 та 25 Конституції України свідчать про регулювання питання громадянства та забезпечення конституційних прав, зокрема, в статті 24 Конституції України зазначено таке: громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. У статті 25 Конституції України висвітлено такі права в питаннях міграції: громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство; громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі; Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами [3].

Другу групу нормативно-правових документів описують як законодавчі норми, що впливають на міграційні процеси, створюючи навколишнє середовище для імплементації всіх нормативно-правових документів, включно з Конституцією України, а також які надають змогу діагностувати передумови, що впливають на підвищену міграцію населення до інших держав. Законодавчу базу можна згрупувати в таких напрямках:

– нормативно-правові акти, які визначають основи громадянства в країні (наприклад, Закон України «Про громадянство України») [4];

– нормативно-правові акти, що відповідають за соціальний і демографічний стан речей у країні (наприклад, Кодекс законів про працю України [7], Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 року [8]);

До третьої групи нормативно-правових документів, що впливають на регулювання міжнародного міграційного процесу, можна зарахувати спеціальне законодавство України про міграцію, яке варто розділити на такі групи:

– нормативно-правові акти, що відповідають за імплементацію державної міграційної політики (Закон України «Про імміграцію» [9], Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [10]);

– нормативно-правові акти, що визначають окремі заходи в міграційній політиці, на статті яких визначено певне фінансування з боку держави (постанова Кабінету Міністрів Укра-

іни «Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету для створення і утримання пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, і інформаційної системи обліку та аналізу міграційних потоків» [11]);

– нормативно-правові акти, які відповідають за алгоритм дій перетину кордону (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України» [12], Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [13]);

– нормативно-правові акти, які диференціюють питання мігрантів – біженців, трудових, нелегальних мігрантів тощо (Закон України «Про біженців» [14], наказ Державного комітету України у справах національностей та міграції «Про затвердження Порядку оформлення, видачі та продовження терміну дії посвідчення біженця» [15]);

– нормативно-правові акти, які розділяють соціальні групи на національні меншини, молодь, дітей тощо (Закон України «Про національні меншини в Україні» [16], Декларація прав національностей України [17]);

– нормативно-правові акти, що відповідають за формування нових органів влади, які здійснюють державну політику, та їх ліквідацію (постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради з питань трудової міграції громадян України при Кабінеті Міністрів України» [18], постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої комісії з питань міграції» [19]);

– нормативно-правові акти, що відповідають за ратифікацію двосторонніх і багатосторонніх угод щодо питання трудової міграції громадян України до інших країн (Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Португальською Республікою про тимчасову міграцію громадян», Договір між Україною та Чеською Республікою про соціальне забезпечення [20], Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб» [21], Закон України «Про прийняття Статуту Міжнародної організації з міграції та Змін до Статуту» [22]).

До четвертої групи треба зарахувати такі:

– міжнародні заяви, протоколи (Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітрю, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності);

– міжнародні конвенції, хартії (Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів, Конвенція про статус біженців, Європейська соціальна хартія);

– нормативно-правові документи (постанови, розпорядження, накази) про подання на ратифікацію Верховній Раді України відповідних міжнародних угод, рішень, заяв тощо.

Представлена на рисунку 1 схема системи забезпечення легальної міграції населення визначає основний інструментарій, що забезпечує міграційні процеси. Особлива увага приділяється трудовій міграції українських громадян через те, що нині вона набрала широких обертів і потребує пильної уваги з боку держави.

По-перше, було визначено два блоки:

1) Запобігання нелегальній трудовій міграції, що спирається на такі заходи: двосторонні та багатосторонні договори, етапи співробітництва країни-реципієнта та країни-донора, уніфікація стандартів України до ЄС щодо трудових мігрантів, імплементація положень резолюції ПАРЄ, запобігання відтоку високоосвічених спеціалістів, функціональні особливості нормативно-правових компонент, збільшення варіантів легалізації доходів мігрантів, уникнення подвійного оподаткування;

2) Удосконалення можливостей легальної трудової міграції: модернізація органів виконавчої влади, внесення поправок до нормативно-правової бази, уніфікація даних, зниження рівня бюрократизації, запозичення досвіду ЄС, фінансування змін регуляторної політики на рівні місцевого самоврядування, мотиваційні програми.

По-друге, визначено принципи змін у законодавчому полі у разі виникнення запитів у суспільстві, до них варто зарахувати такі: інтеграцію, розмежування, адаптацію, компонування, співробітництво та поліморфність.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи вищевикладене, варто звернути увагу на низку прогалин у нормативно-правовому забезпеченні міграційних процесів за участі громадян країни. Також варто звернути увагу на приведення до міжнародних документів нормативно-правових актів чинного українського законодавства щодо працівників-мігрантів. Зміна законодавчого поля в напрямі євроінтеграційних процесів надасть можливість уникнути плутанини та постійного доповнення до українських нормативно-правових актів у разі виникнення питань щодо регулювання соціально-економіч-

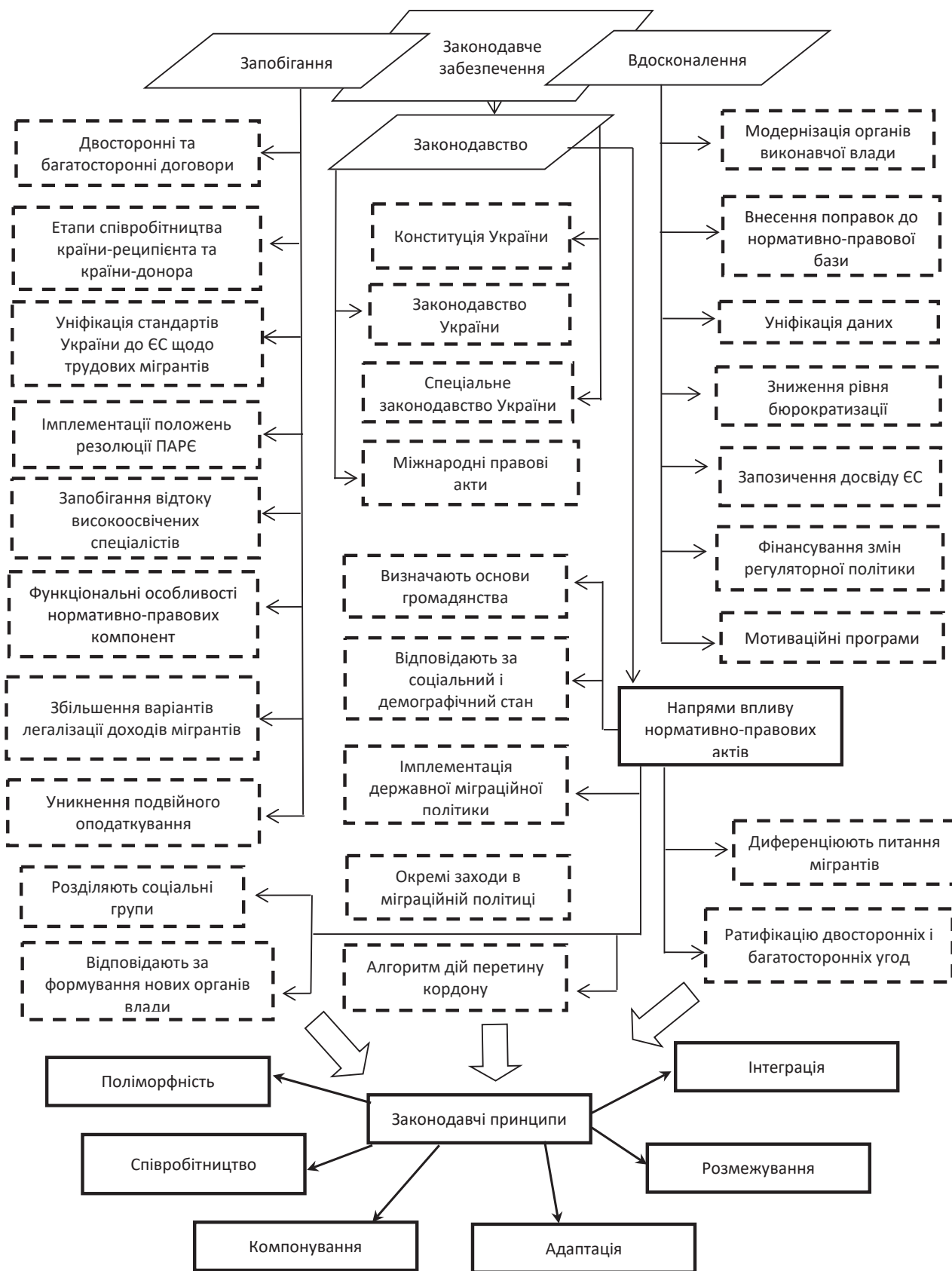


Рис. 1. Схема системи забезпечення легальної міграції населення

ної та соціально-політичної діяльності мігрантів. Крім того, міграційний процес потребує постійних змін щодо прав та обов'язків трудових іммігрантів та емігрантів, а також визначення механізмів захисту з боку України в процесі трудової еміграції українських громадян починаючи від отримання консультацій і закінчуючи поверненням до батьківщини.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про зовнішню трудову міграцію». 2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/761-19>.
2. Луців В.Б. Особливості трудової міграції в Україні. 2017. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/jspui/bitstream/316497/23067/1/94-97.pdf>.
3. Конституція України. 1996. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Закон України «Про громадянство України». 2001. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>.
5. Закон України «Про основи національної безпеки України». 2003. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
6. Романюк М.Д. Міграційні загрози національній безпеці України: сучасні виклики, проблеми подолання. Демографія та соціальна економіка. 2015.
7. Кодекс законів про працю України. 1971. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
8. Постанова КМУ «Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року». 2006. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/879-2006-%D0%BF>.
9. Закон України «Про імміграцію». 2001. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>.
10. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». 2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
11. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку використання коштів державного бюджету для створення і утримання пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні». 2005. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/947-2005-%D0%BF>.
12. Постанова КМУ «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України». 1995. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF>.
13. Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України». 1994. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>.
14. Закон України «Про біженців». 2011. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>.
15. Наказ Державного комітету України у справах національностей та міграції «Про затвердження Порядку оформлення, видачі та продовження терміну дії посвідчення біженця». 2005. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1319-05>.
16. Закон України «Про національні меншини в Україні». 1992. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>.
17. Декларація прав національностей України. 1991. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1771-12>.
18. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради з питань трудової міграції громадян України при Кабінеті Міністрів України». 2010. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/42-2010-%D0%BF>.
19. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої комісії з питань міграції». 2007. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/1315-2007-%D0%BF>.
20. Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Португальською Республікою про тимчасову міграцію громадян, Договору між Україною та Чеською Республікою про соціальне забезпечення». 2002. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/203_019.
21. Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб». 2008. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/116-17>.
22. Закон України «Про прийняття Статуту Міжнародної організації з міграції та Змін до Статуту». 2002. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/114-15>.

Муц Луай Файсал Системы нормативно-правового регулювання міграційних процесів в Україні

Указаны основные задачи и проблемы нормативно-правовой среды, которые влияют на миграционные процессы, в частности на трудовую миграцию. Обращено внимание на основные направления совершенствования нормативно-правового регулирования трудовой миграции в другие страны, а также освещена законодательная база страны, которая влияет на миграционные процессы. Исследован ряд нормативно-правовых документов, влияющих на регулирование трудовой миграции, и дана характеристика нормативно-правовой базы, которая делится на четыре группы, регулирующие миграционные процессы. Подчеркнуты основные мероприятия в вопросах миграционной политики для снижения нарушений трудовой миграции. В статье на фоне роста миграционного процесса в контексте

трудоваї міграції указано демографічне становище країни і соціальну гомогенність внаслідок відродження населення іммігрантами. Предложена схема системи забезпечення легальної міграції населення. Підведені ітоги відносно євроінтеграційних процесів, котрі дозволять уникнути плутанини і постійного доповнення до українських нормативно-правових документів в разі виникнення питань по регулюванню соціально-економічної і соціально-політичної діяльності мігрантів.

Ключевые слова: демографическое состояние, трудовая миграция, нормативно-правовые акты, национальная безопасность, государственная миграционная политика, страна-реципиент, страна-донор.

Muts Luai Faisal. System of normative and legal regulation of migration processes in Ukraine

The main tasks and problems of the regulatory environment affecting migration processes, in particular labor migration, are outlined. The paper focuses on the main directions of improvement of the legal regulation of labor migration to other countries, as well as the legislative framework of the country that influences migration processes is highlighted. A number of normative legal documents influencing the regulation of labor migration have been explored and a regulatory-legal base is divided into four groups regulating migration processes. The main measures in the field of migration policy are emphasized, to reduce violations of labor migration. In the course of scientific work against the backdrop of the growth of the migration process, in the context of labor migration, the demographic status of the country and social homogeneity due to the renewed population of immigrants are indicated. The scheme of the system of ensuring legal migration of the population is offered. The results of the European integration processes, which will allow avoiding confusion and permanent additions to the Ukrainian legal documents in case of questions on the regulation of socio-economic and socio-political activities of migrants, are summed up.

Key words: demographic status, labor migration, normative acts, national security, state migration policy, recipient country, donor country.

З. О. Надюк

доктор наук із державного управління, доцент,
професор кафедри державного управління
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

УЗГОДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ ВІДКРИТОСТІ І ПРОЗОРОСТІ З БАЗОВИМИ ВИМОГАМИ КІБЕРБЕЗПЕКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті досліджується сучасний стан здійснення процесу доступу до публічної інформації в Україні. Визначено основні проблеми дотримання принципів відкритості і прозорості в діяльності органів публічної влади. Обґрунтовано потребу узгодження принципів відкритості і прозорості з базовими вимогами кібербезпеки в діяльності органів публічної влади. Надано рекомендації щодо можливих шляхів вирішення цієї проблеми в сучасних умовах державотворення.

Ключові слова: державні службовці, державне управління, кібербезпека, механізм державного управління, принципи відкритості і прозорості, публічні органи влади, публічна політика.

Постановка проблеми. Публічна політика держави, як відомо, передбачає максимальну відкритість і прозорість діяльності органів державної влади, прийнятих у межах їх компетентності управлінських рішень [16, с. 246]. Надшвидкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, упровадження механізмів електронного урядування, дотримання принципів відкритості і прозорості в діяльності органів публічної влади, з одного боку, і вимога забезпечення базових засад кібербезпеки як компонента національної безпеки в сучасних умовах, з іншого боку, потребує розроблення механізмів взаємоузгодження цих процесів у життєдіяльності держави.

Метою статті є виокремлення основних складових частин проблеми узгодження принципів відкритості і прозорості з базовими вимогами кібербезпеки в діяльності органів публічної влади в Україні та обґрунтування шляхів її вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні і практичні аспекти проблеми нормативно-правового забезпечення інформаційної відкритості та прозорості публічних органів влади досліджувалися такими фахівцями, як В.Б. Авер'янов, В.І. Андрейцев, Ю.П. Битяк [1], В.М. Гаращук, Л.П. Горбата [7], С.Г. Гречанюк, Є.В. Додін, В.А. Комаров, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, В.Ф. Нестерович [18], Н.Р. Нижник, В.П. Петренко, В.М. Сердюк та ін.

Питання вдосконалення політики держави у сфері інформатизації суспільства, взаємодії органів публічної влади з громадськістю, впровадження електронного урядування були предметом досліджень таких вчених, як: А. Акуленко, Є. Болотіна [2], О. Бухтатий [3], А. Вишневський [4], Л. Віткін [5], І. Грабовець [8], В. Даниленко [21], М. Демкова [13], В. Дрешпак [10], П. Клімушин [12], В. Ключевський [13], І. Колесніченко [14], Д. Коліушко [13], В. Коновал [22], З. Надюк [15], О. Риженко [20], А. Семенченко [22], А. Серенко [12], С. Соловійов [21], О. Тарасова [6], С. Чукут, О. Шевчук та ін. Глобалізаційні виклики сучасності формують потребу дослідження проблем узгодження принципів відкритості і прозорості з базовими вимогами кібербезпеки в діяльності органів публічної влади в Україні, що є особливо актуальним у сучасних умовах розвитку української державності і побудови демократичного суспільства.

Виклад основного матеріалу. Порядок доступу громадян до публічної інформації регламентується такими нормативно-правовими документами, як Конституція України, Закон України «Про доступ до публічної інформації», Закон України «Про інформацію» та ін. Є два основних варіанти отримання громадянами доступу до публічної інформації [25, з посиланням на 6]: активний і пасивний. Це передбачено ст. 5 «Забезпечення доступу до інформації» Закону України «Про доступ до публічної інфор-

мації» [19, ст. 5], зокрема: «Доступ до інформації забезпечується шляхом: систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом» – це пасивний спосіб отримання громадянином інформації; а «надання інформації за запитами на інформацію» – активний спосіб. Цей спосіб (активний) передбачає певні дії громадянина (звернення за інформацією) і вимагає певного регламентованого часу на підготовку потрібної громадянину інформації або обґрунтованої відмови в її наданні.

Іншим аспектом проблеми забезпечення доступу до інформації є власне вид такої інформації. Відповідно до статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [19, ст. 6] до публічної інформації з обмеженим доступом відноситься конфіденційна інформація, таємна інформація і службова інформація, обмеження доступу до яких здійснюється відповідно до закону за умов дотримання сукупності вимог.

Як зазначають фахівці (Даниленко С., 2012), основними видами правопорушень щодо застосування положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» є такі [9]:

1) неправомірна відмова публічних органів у наданні інформації через її приналежність до інформації з обмеженим доступом;

2) незаконне застосування грифів обмеження доступу до інформації «опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для службового користування»;

3) ігнорування інформаційних запитів;

4) перешкоди в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів влади;

5) неналежне виконання представниками влади вимоги оприлюднювати інформацію про свою діяльність тощо.

У власних попередніх дослідженнях [16] ми рекомендували здійснити низку заходів щодо вдосконалення нормативно-правової бази, зокрема щодо законодавчого визначення базових термінів «публічна інформація», «суспільно необхідна інформація» та ін. Також було наголошено на потребі чіткішого регламентування використання грифу «Для службового користування» для позначення інформації з обмеженим доступом для ознайомлення.

Як зазначає Горбата Л.П. (2018) [7, с. 126], «існує три основні чинники, які визначають відкритість влади: якісне нормативно-правове забезпечення; впровадження дієвих механізмів і процедур для доступу громадян до інформації про діяльність влади, конкретизація реалізації прав; рівень політичної культури в державі і в суспільстві».

На забезпечення принципів відкритості і прозорості в роботі органів публічної влади впливає законодавчо регламентоване зобов'язання надавати чи ні інформацію про свою діяльність. Як зазначають фахівці [9], «позбавлення публічних органів влади обов'язку інформувати громадськість про свою діяльність провокує грубі порушення принципів розвитку демократичного суспільства». Ми погоджуємось із такою думкою, адже для демократичного сталого розвитку держави необхідно забезпечити прозорість і відкритість у роботі органів публічної влади.

В.Ф. Нестерович (2016), визначає три нові механізми в забезпеченні дотримання принципів відкритості і прозорості в діяльності органів публічної влади [18, с. 73]: електронні петиції; ProZorro й електронне декларування.

Проблемним аспектом у забезпеченні прозорості та інформаційної відкритості органів публічної влади є вдосконалення нормативно-правової бази щодо декларування державними службовцями особистого майна і доходів. Зокрема, фахівці [11] зазначають такі дискусійні моменти:

1) зобов'язання декларування власних доходів державними службовцями лише певних категорій;

2) відсутність контролю з боку правоохоронних та контролюючих органів за доходами та витратами державних службовців і достовірністю зафіксованих у деклараціях даних;

3) наявність можливості для державних службовців та інших представників владних структур (депутатів, голів відповідних рад) досить легко приховувати незаконно одержані майно та доходи, зокрема шляхом оформлення їх на інших осіб (знайомих, родичів тощо), які не є суб'єктами декларування.

Згідно зі статтею 4 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» об'єктами кібербезпеки та кіберзахисту є [20, ст. 4] «комунікаційні системи всіх форм власності, в яких обробляються національні інформаційні ресурси та/або які використовуються в інтересах органів державної влади, органів міс-

цевого самоврядування, правоохоронних органів та військових формувань, утворених відповідно до закону», а також «комунікаційні системи, які використовуються для задоволення суспільних потреб та/або реалізації правовідносин у сферах електронного урядування, електронних державних послуг, електронної комерції, електронного документообігу».

Основними суб'єктами забезпечення кібербезпеки в Україні виступають Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації

України, Національна поліція України, Служба безпеки України, Міністерство оборони України, Розвідувальні органи України, Національний банк України та ін.

У таблиці 1 подані базові завдання основних суб'єктів національної системи кібербезпеки України (згідно зі ст. 8 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України»).

На нашу думку, доцільно розробити організаційно-методичне забезпечення діяльно-

Таблиця 1

Базові завдання основних суб'єктів національної системи кібербезпеки України [20, ст. 8]

№ з/п	Інституція	Основні завдання
1	Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України	забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо захисту в кіберпросторі державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, кіберзахисту об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, здійснює державний контроль у цих сферах; - координує діяльність інших суб'єктів забезпечення кібербезпеки щодо кіберзахисту; - забезпечує створення та функціонування Національної телекомунікаційної мережі, впровадження організаційно-технічної моделі кіберзахисту; - здійснює організаційно-технічні заходи із запобігання, виявлення та реагування на кіберінциденти і кібератаки та усунення їх наслідків; - інформує про кіберзагрози та відповідні методи захисту від них; - забезпечує впровадження аудиту інформаційної безпеки на об'єктах критичної інфраструктури, встановлює вимоги до аудиторів інформаційної безпеки, визначає порядок їх атестації (переатестації); - координує, організовує та проводить аудит захищеності комунікаційних і технологічних систем об'єктів критичної інфраструктури на вразливість; - забезпечує функціонування Державного центру кіберзахисту, урядової команди реагування на комп'ютерні надзвичайні події України CERT-UA;
2	Національна поліція України	забезпечує захист прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань у кіберпросторі; - здійснює заходи із запобігання, виявлення, припинення та розкриття кіберзлочинів, підвищення поінформованості громадян про безпеку в кіберпросторі;
3	Служба безпеки України	здійснює запобігання, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, які вчиняються у кіберпросторі; - здійснює контррозвідувальні та оперативно-розшукові заходи, спрямовані на боротьбу з кібертероризмом та кібершпигунством, негласно перевіряє готовність об'єктів критичної інфраструктури до можливих кібератак та кіберінцидентів; - протидіє кіберзлочинності, наслідки якої можуть створити загрозу життєво важливим інтересам держави; - розслідує кіберінциденти та кібератаки щодо державних електронних інформаційних ресурсів, інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, критичної інформаційної інфраструктури; - забезпечує реагування на кіберінциденти у сфері державної безпеки;
4	Міністерство оборони України	відповідно до компетенції здійснює заходи з підготовки держави до відбиття воєнної агресії в кіберпросторі (кібероборони); - здійснює військову співпрацю з НАТО та іншими суб'єктами оборонної сфери щодо забезпечення безпеки кіберпростору та спільного захисту від кіберзагроз; - впроваджує заходи із забезпечення кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури в умовах надзвичайного і воєнного стану;
5	Розвідувальні органи України	здійснюють розвідувальну діяльність щодо загроз національній безпеці України в кіберпросторі, інших подій і обставин, що стосуються сфери кібербезпеки;
6	Національний банк України	визначає порядок, вимоги та заходи із забезпечення кіберзахисту та інформаційної безпеки в банківській системі України та для суб'єктів переказу коштів, здійснює контроль за їх виконанням; - створює центр кіберзахисту Національного банку України, забезпечує функціонування системи кіберзахисту в банківській системі України; - забезпечує проведення оцінювання стану кіберзахисту та аудиту інформаційної безпеки на об'єктах критичної інфраструктури в банківській системі України.

сті державних службовців, що безпосередньо здійснюють інформаційно-комунікаційну взаємодію з громадськістю в межах дії Закону України «Про доступ до публічної інформації», з урахуванням потреби дотримання принципів відкритості і прозорості, з одного боку, та вимог забезпечення кібербезпеки органів публічної влади – з іншого.

Висновки і пропозиції. У статті досліджено проблему дотримання базових вимог кібербезпеки з погляду забезпечення принципів відкритості і прозорості в діяльності органів публічної влади. Надшвидкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, упровадження механізмів електронного урядування, дотримання принципів відкритості і прозорості в діяльності органів публічної влади, з одного боку, і вимога забезпечення базових засад кібербезпеки як компонента національної безпеки в сучасних умовах, з іншого, потребує розробки механізмів взаємоузгодження даних процесів у життєдіяльності держави. Визначено основні проблеми дотримання принципів відкритості і прозорості в діяльності органів публічної влади. Обґрунтовано потребу узгодження принципів відкритості і прозорості з базовими вимогами кібербезпеки в діяльності органів публічної влади.

Список використаної літератури:

1. Битяк Ю.П. Пріоритетні напрями забезпечення ефективного функціонування публічної служби в Україні. Теорія та практика правознавства. 2015. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_1_21.
2. Болотіна Є.В., Акуліна А.В. Інформатизація державного управління: сучасні проблеми. Научний вестник ДГМА. 2017. № 2(23Е). С. 134–141.
3. Бухтатий О., Радченко О. Еволюція українського законодавства про електронне урядування: проблеми і перспективи. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2015. № 2. С. 81–97.
4. Вишневський А., Дунаєв В. Електронне урядування: досвід упровадження в Головдержслужбі України. URL: <http://www.guds.gov.ua/control....d=37402>.
5. Віткін Л. Розвиток електронного урядування та СУЯ за моделлю CAF в органах влади ЄС. URL: www.dssu.gov.ua:1080/document/143017/Vitkin.52-59.pdf.
6. Головенко Р., Котляр Д., Нестеренко О., Шевченко Т. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» / За заг. ред. Д. Котляра / Під ред. А. Шевченка / Коорд. проекту В. Самохвалов. К.: ГО «Фундація «Центр суспільних медіа»., 2012. 336 с.
7. Горбата Л.П. Інформаційна відкритість як принцип діяльності органів публічної влади. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 3. С. 125–130. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/3_2018/28.pdf.
8. Грабовець І. Тарасова О. Електронне урядування як засіб розвитку демократії. Соціальні технології: актуальні проблеми теорії та практики. 2016. Вип. 69-70. С. 110–117.
9. Даниленко С. Правовий механізм забезпечення інформаційної відкритості та прозорості органів публічної влади. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02\(13\)/12dsaopv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_02(13)/12dsaopv.pdf).
10. Дрешпак В. Розвиток електронного урядування як напрям державної інформаційної політики України: організаційний аспект. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012, Вип. 4. С. 78–87. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2012_4_12.
11. Забезпечення прозорості та інформаційної відкритості влади. URL: <http://sd.net.ua/2012/03/09/zabezpechennya-prozorosti-ta-informacijnoyi.html>.
12. Клімушин П., Серенок А. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: монографія. Х.: Вид-во ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2010. 312 с.
13. Ключевський В. Механізми здійснення електронного документообігу в організації діяльності місцевих органів виконавчої влади. Наукові праці. Державне управління. 2012. Випуск 182. Том 194. С. 26–30.
14. Колесніченко І. Розвиток електронного урядування в Україні: інституціональний аспект. Бізнес-Інформ. 2014. № 3. URL: <http://business-inform.net>.
15. Коліушко Д., Демкова М. Електронне урядування – шлях до ефективності та прозорості державного управління. URL: <http://www.isu.org.ua/uploads/publications/20.doc>.
16. Надюк З.О. Сучасні проблеми інформатизації державного управління в Україні: публічна політика і «відкритість» інформації; кібербезпека; інформаційне забезпечення і взаємодія територіальних громад. Держава та регіони (серія «Державне управління»). 2017. № 4. С. 244–247.
17. Надюк З.О., Кондаков К.Г. Проблемні аспекти взаємодії органів публічної влади і громадськості в контексті розвитку електронного урядування в Україні. Держава та регіони. (Серія: Державне управління). 2014. № 4. С. 89–91. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drdu_2014_4_18.
18. Нестерович В.Ф. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державної влади

- як передумова утвердження демократії участі. Філософські та методологічні проблеми права. 2016. № 2(12). С. 67–77.
19. Про доступ до публічної інформації: Закон України №2939-VI від 13.01.2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
20. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України № 2163-VIII від 05.10.2017 р. Відомості Верховної Ради України від 10.11.2017 р. 2017 р. № 45. С. 42. Ст. 403.
21. Соловійов С.Г., Даниленко В.Г. Проблеми розвитку електронної демократії в умовах модернізації державного управління України: наукова розробка. К.: НАДУ, 2012, 68 с.
22. Семенченко А., Коновал В. Організаційно-правові механізми державного управління розвитком інформаційного суспільства та електронного урядування: проблеми та шляхи розв'язання. Управління сучасним містом. 2012. № 1-4/1-12 (45–48). URL: http://ueuzi.kievcity.gov.ua/files/2014/12/1/konoval_ST_1.pdf.
23. Серенок А., Клімушин П. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: [монографія]. Х.: Вид-во ХарПІДУ НАДУ «Магістр», 2010. 312 с.
24. Соловійов С. Концептуальні основи електронної демократії: зарубіжні теорії та впровадження в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=885>.
25. Стадник Р.І. Відкритість органів влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації // Програма «Відкритість правоохоронної системи» Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів. 17.03.2015 р. URL: <http://police-access.info/2015/03/vidkrytist-orhaniv-vlady-v-konteksti-zakonodavstva-pro-dostup-do-publichnoji-informatsiji/>.

Надюк З. А. Согласование принципов открытости и прозрачности с базовыми требованиями кибербезопасности в деятельности органов публичной власти в Украине

В статье исследуется современное состояние осуществления процесса доступа к публичной информации в Украине. Определены основные проблемы соблюдения принципов открытости и прозрачности в деятельности органов публичной власти. Обоснована необходимость согласования принципов открытости и прозрачности с базовыми требованиями кибербезопасности в деятельности органов публичной власти. Даны рекомендации относительно возможных путей решения этой проблемы в современных условиях государства.

Ключевые слова: *государственные служащие, государственное управление, кибербезопасность, механизм государственного управления, принципы открытости и прозрачности, публичные органы власти, публичная политика.*

Nadiuk Z. O. Crossing the principles of openness and transparency with the basic cybersecurity requirements in the activities of public authorities in Ukraine.

The article deals with the current state of implementation of the process of access to public information in Ukraine. The main problems of adherence to the principles of openness and transparency in the activities of public authorities are outlined. The necessity of harmonizing the principles of openness and transparency with the basic requirements of cybersecurity in the activities of public authorities is substantiated. Recommendations on possible ways of solving this problem in modern conditions of state development are given.

Key words: *civil servants, public administration, cybersecurity, mechanism of public administration, principles of openness and transparency, public authorities, public policy.*

З. О. Надюк

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри державного управління
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,

А. В. Король

аспірант кафедри державного управління
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЗАСТОСУВАННЯ ТРАНСПЛАНТАЦІЇ АНАТОМІЧНИХ МАТЕРІАЛІВ ЛЮДИНИ У ПРОЦЕСІ НАДАННЯ ЕКСТРЕНОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

У статті досліджується сучасний стан державного регулювання у сфері застосування трансплантації анатомічних матеріалів людини в Україні. Визначено основні проблеми в цій сфері у процесі надання екстреної медичної допомоги. Обґрунтовано потребу державної підтримки забезпечення кібербезпеки щодо здійснення дій з державними реєстрами медичної інформації. Сформовано можливі шляхи вирішення організаційно-правових проблем застосування трансплантації у процесі надання екстреної медичної допомоги.

Ключові слова: державне регулювання, екстрена медична допомога, кібербезпека, механізм державного управління, трансплантація.

Постановка проблеми. У сучасній світовій практиці у сфері охорони здоров'я трансплантація як метод лікування набуває все ширшого використання. За даними вчених [3; 4], кожна третя операція у світі є трансплантаційною. Трансплантологія як наука набула нових розгалужень: до «класичних» – органної і тканинної – додаються такі нові напрями, як клітинна трансплантологія, біоімплантологія тощо.

Основними світовими проблемами у сфері трансплантології є такі [4]: дефіцит донорських органів; трансплантаційний туризм; відсутність стандартів індукції та ідентифікації трансплантаційної толерантності.

Метою статті є виокремлення основних організаційно-правових проблем державного регулювання у сфері застосування трансплантації анатомічних матеріалів людини у процесі надання екстреної медичної допомоги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти державного управління процесом надання екстреної медичної допомоги, а також трансплантації анатомічних матеріалів людини досліджували такі вче-

ні [1–4; 13]: Р. Гревцова, Р. Грицко, Г. Крайник, З. Надюк, А. Никоненко, Я. Попович, В. Шульга та ін. На сучасному етапі державотворення проблематика процесу державного регулювання у сфері трансплантації анатомічних матеріалів людини потребує окремого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Організаційна структура державного управління у сфері трансплантації представлена різними органами. Постановою Кабінету Міністрів України № 257 від 27.04.1994 р. і наказом МОЗ України № 80 від 26.05.1994 р. був створений Координаційний центр трансплантації органів, тканин і клітин. Також було затверджене первинне Положення про Координаційний центр і затверджена гранична чисельність його працівників – 19 [9; 10].

Постановою Кабінету Міністрів України № 1100 від 05.09.2007 р. «Про заходи щодо організації діяльності закладів охорони здоров'я та наукових установ, пов'язаної з трансплантацією органів, тканин і клітин» [8] на Координаційний центр покладена функція здійснення контролю за діяльністю закладів

охорони здоров'я незалежно від їх підпорядкування, пов'язаною з трансплантацією органів, тканин і клітин, а МОЗ України повинно розробити відповідний порядок здійснення такого контролю, що було прописано в Положенні про Координаційний центр (п. 4.5) [7].

За даними Г.С. Крайник, Б.П. Сачук [2], на сьогодні в Україні діє лише п'ять центрів трансплантації, в яких виконуються операції з трансплантації нирки, печінки та серця (за останні двадцять років в Україні було проведено лише 8 трансплантацій серця, за потреби 1000–1500), для порівняння: в Іспанії на 47 млн населення більш ніж 40 центрів трансплантації, середня кількість пересадок коливається в межах 98–115 трансплантацій на рік.

У новому законі значно розширена термінологічна база, що застосовується у сфері трансплантації. Подано тлумачення нових термінів, таких як «ауто трансплантація», «близькі родичі та члени сім'ї», «бригада вилучення анатомічних матеріалів людини», «вилучення анатомічних матеріалів», «гемопоетичні стовбурові клітини», «діяльність, пов'язана з трансплантацією», «донор анатомічних матеріалів людини», «донорство анатомічних матеріалів», «донор-труп», «єдина державна інформаційна система трансплантації», «живий донор», «імплантація», «імунологічна сумісність», «лист (список) очікування», «перехресне донорство», «померла особа (померлий)», «потенційний донор», «трансплант-координатор», «трансплант-координація».

Окремі категорії зазнали певних змін – уточнень щодо їх сучасного значення. Зокрема, категорія «анатомічні матеріали» розширена додаванням до існуючого переліку ще «фетальних матеріалів людини». Змінена категорія «біоімплантатів» – вилучено слово «померлих» щодо анатомічних матеріалів людей, з яких можуть бути виготовлені власне біоімплантати. Категорія «ксенотрансплантати» заміненна на «ксеноімплантати». У визначенні категорії «реципієнт» процес лікування замінено на «потребує медичної допомоги із застосуванням трансплантації». Прибрано категорію «гомотрансплантати». Категорія «донор» розгалужена на такі категорії: «донор анатомічних матеріалів людини», «донор-труп», «живий донор», «потенційний донор».

Стаття 2 «Законодавство України про трансплантацію» доповнена імперативом про пріоритетність міжнародного законодавства, ратифікованого Верховною Радою України у сфері трансплантології, над національним. Сфера

застосування Закону (ст. 3) не поширюється ще й на виготовлення біоімплантатів та ксеноімплантатів, крім тих положень, котрі згадані в попередньому законі.

У новітньому законі виокремлені основні принципи застосування трансплантації: добровільності; гуманності; анонімності; надання донорських органів потенційним реципієнтам за медичними показаннями; безоплатності (крім гемопоетичних стовбурових клітин); дотримання черговості (крім родинного та перехресного донорства); достойного ставлення до тіла людини в разі посмертного донорства. Вважаємо, що в цьому переліку обов'язково потрібно ще вказати принцип законності як базовий, на якому ґрунтується застосування всіх інших вищевказаних принципів.

Розділ I нового закону містить також статтю, яка регламентує державну політику у сфері застосування трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією, зокрема, описує спрямування державної політики, заходи щодо активної інформаційної політики формування позитивного іміджу трансплантації (подолання негативного ставлення до неї, сформованого останнім часом), зазначається сприяння здійсненню громадського контролю в цій сфері.

Як показує світова практика [1], стан забезпеченості донорськими органами для трансплантації не залежить від обраної в суспільстві моделі – презумпції згоди чи презумпції незгоди. Наприклад, у країнах із презумпцією незгоди (США, Португалія, Данія) і в країнах, де передбачена презумпція згоди (Іспанія, Бельгія, Франція), кількість пересадок нирки від померлих осіб приблизно однакова, коливаючись від 30 до 38 пересадок на 1 млн населення в рік (Л. Бокерія, М. Каабак, Р. Мовсесян, 1997). Згідно з новим Законом з 1 січня 2019 року в Україні почне діяти презумпція незгоди на вилучення людських анатомічних матеріалів для трансплантації, якщо за життя людина офіційно не заявила про свою згоду на це (ст. 16). Важливим аспектом нового закону є також право людини, яка раніше надала письмову згоду/незгоду на посмертне донорство, відкликати таку заяву в будь-який час (ст. 16, п. 2) [6].

Відповідно до п. 3.25 Положення про Координаційний центр трансплантації органів, тканин і клітин [7] центр забезпечує оперативний пошук реципієнта та надання інформації згідно із запитом на наявність необхідних органів та інших

анатомічних матеріалів для трансплантації, в тому числі відповідним установам та організаціям інших країн, з якими Україна уклала міжнародні договори з питань трансплантації, тобто виконує функції, покладені на трансплант-координатора відповідно до нового закону.

Зазначимо, що затвердження нового Положення про Координаційний центр трансплантації органів, тканин і клітин (2007 р.) було спричинене потребою вдосконалення нормативно-правової бази та адаптацією законодавства України до Європейських стандартів у галузі трансплантації органів, тканин і клітин [5].

На Координаційний центр також покладена функція здійснення та координування заходів щодо формування позитивної громадської думки стосовно донорства та трансплантації (п. 3.16 положення). Згідно з п. 3.24. Положення про Координаційний центр на нього покладена функція забезпечення діяльності єдиної державної інформаційної системи трансплантації, до якої вносяться відомості про реципієнтів, а також про осіб, які заявили про свою згоду або незгоду стати донорами в разі смерті.

Єдина державна інформаційна система трансплантації складається із 7 реєстрів із закритим доступом (конфіденційною інформацією) [6, ст. 11]:

- реєстр волевиявлення особи про надання згоди або незгоди на посмертне донорство або призначення нею повноважного представника;
- реєстр волевиявлення особи, яка надала у встановленому законом порядку згоду на вилучення анатомічних матеріалів для трансплантації та/або виготовлення біоімплантатів із тіла померлої особи, яку вона представляє;
- реєстр анатомічних матеріалів людини, призначених для трансплантації та/або виготовлення біоімплантатів;
- реєстр живих донорів;
- реєстр живих донорів гемопоетичних стовбурових клітин;
- реєстр реципієнтів;
- реєстр осіб з трансплантованим анатомічним матеріалом.

Ця система містить також два реєстри з вільним доступом:

- реєстр закладів охорони здоров'я, що надають медичну допомогу із застосуванням трансплантації та/або здійснюють діяльність, пов'язану з трансплантацією, та інших суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність, пов'язану з трансплантацією;

- реєстр трансплант-координаторів.

Невирішеним питанням є правове регулювання порядку надання реципієнтам потрібного їм трансплантаційного матеріалу («черги»), руху реципієнтів у вертикальному напрямі – просування у відповідному реєстрі – у випадку погіршення стану чи, навпаки, пониження – у випадку порушення правил, встановлених для осіб, хто потребує донорські органи.

Однією з проблем трансплантації як методу лікування є негативна думка, що склалася в сучасному українському суспільстві щодо нього. На думку Г.С. Крайник і Б.П. Сачук [2], причинами скептичного ставлення суспільства до трансплантологічної хірургії є недостатня чи перекручена інформація, а також недоступність та низька якість лікування.

Ще однією проблемою є відсутність дієвої системи контролю за потенційними донорами, за зберіганням і логістикою донорського матеріалу. П. 8 ст. 13 «Умови та порядок застосування трансплантації» Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» № 2427-VIII надає право на здійснення «родинного донорства» як живого донора близьким родичам або членам сім'ї реципієнта. Згідно зі ст. 1 «Визначення термінів» «близькими родичами та членами сім'ї» визнано «осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки, в тому числі осіб, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі». Водночас у чинному законодавстві не прописаний правовий механізм ідентифікації таких осіб у випадку використання їх як живих донорів для здійснення термінової трансплантації, що може створити суттєві юридично-моральні перешкоди для врятування життя реципієнта з усіма майбутніми правовими та психолого-соціальними наслідками.

Висновки і пропозиції. У статті досліджено основні організаційно-правові проблеми державного регулювання у сфері трансплантації анатомічних органів людини у процесі надання екстреної медичної допомоги. Такі проблеми визначено щодо кібербезпеки («відкритості» інформації) в процесі здійснення трансплантації анатомічних матеріалів людини чи підготовки до її здійснення (робота з державними медичними реєстрами донорів, реципієнтів).

Ще однією проблемою є не прописаний правовий механізм ідентифікації таких осіб у випадку використання їх як живих донорів для здійснення термінової трансплантації (в умовах

процесу надання екстреної медичної допомоги), що може створити суттєві юридично-моральні перешкоди для врятування життя реципієнта з усіма майбутніми правовими та психолого-соціальними наслідками.

Невирішеним питанням також є правове регулювання порядку надання реципієнтам потрібного їм трансплантативного матеріалу («черги»), руху реципієнтів у вертикальному напрямі – просування у відповідному реєстрі – у випадку погіршення стану чи, навпаки, пониження – у випадку порушення правил, встановлених для осіб, хто потребує донорські органи.

Усі вищенаведені проблеми вказують на потребу доопрацювання вказаних правових неточностей і внесення відповідних змін у чинну нормативно-правову базу у сфері державного управління охороною здоров'я в Україні.

Список використаної літератури:

1. Гревцова Р. Закон про трансплантацію – ключові зміни. URL: <https://www.obozrevatel.com/ukr/law/transplantatsiya-v-ukraini-scho-potribno-znati-kozhnomu.htm>
2. Крайник Г.С., Сачук Б.П. Проблематика розвитку трансплантації в Україні. Молодий вчений. 2018. № 4 (56). С. 700–703. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2018/4/161.pdf>
3. Никоненко А.С. Состояние и перспективы развития трансплантации в Украине. Сучасні медичні технології. 2011. № 3–4. С. 12–15.
4. Попович Я.О. Медико-соціальні аспекти трансплантології в діяльності лікаря загальної практики. Архів клінічної медицини. 2014. № 2 (20). С. 11–14.
5. Про вдосконалення нормативно-правової бази та адаптацію законодавства України до Європейських стандартів у галузі трансплантації органів, тканин і клітин: Наказ МОЗ України від 28.09.2006 р. № 650. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0650282-06>
6. Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині: Закон України від 17.05.2018 р. № 2427-VIII. Офіц. вісник України. 06.07.2018 р. № 51. С. 15. Ст. 1785. Код акту 90665/2018.
7. Про затвердження Положення про Координаційний центр трансплантації органів, тканин і клітин: Наказ МОЗ України від 11.12.2006 р. № 812. Офіц. вісник України. 09.01.2007 р. № 52. С. 484. Ст. 3550. Код акту 38324/2006.
8. Про заходи щодо організації діяльності закладів охорони здоров'я та наукових установ, пов'язаної з трансплантацією органів, тканин і клітин: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2007 р. № 1100. Офіц. вісник України. 17.09.2007 р. № 67. С. 32. Ст. 2585. Код акту 40918/2007.
9. Про створення Координаційного центру трансплантації органів, тканин і клітин: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 26.05.1994 р. № 80. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0080282-94>
10. Про створення Координаційного центру трансплантації органів, тканин і клітин: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.1999 р. № 257. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-94-%D0%BF>
11. Про схвалення Концепції Державної програми «Трансплантація» на 2006–2010 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.07.2006 р. № 416-р. Офіц. вісник України. 09.08.2006 р. № 30. С. 118. Ст. 2151.
12. Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині: Закон України № 1007-XIV від 16.07.1999 р. Офіц. вісник України. 27.08.1999 р. 1999. № 32. С. 20. Ст. 1651. Код акту 9743/1999.
13. Шульга В.М. Державне регулювання у сфері трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів: поняття та сутність. Аспекти публічного управління. 2017. Т. 5. № 3–4. С. 26–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2017_5_3-4_5

Надюк З. А., Король А. В. Организационно-правовые проблемы государственного регулирования в сфере применения трансплантации анатомических материалов человека в процессе предоставления экстренной медицинской помощи в Украине

В статье исследуется современное состояние государственного регулирования в сфере применения трансплантации анатомических материалов человека в Украине. Определены основные проблемы этого процесса при оказании экстренной медицинской помощи. Обоснована необходимость государственной поддержки обеспечения кибербезопасности по осуществлению действий с государственными реестрами медицинской информации. Сформулированы возможные пути решения организационно-правовых проблем применения трансплантации в процессе оказания экстренной медицинской помощи.

Ключевые слова: государственное регулирование, экстренная медицинская помощь, кибербезопасность, механизм государственного управления, трансплантация.

Nadiuk Z. O., Korol A. V. Organizational and legal problems of government regulation in the application of human anatomic transplantation application in the process of expression medical aid in Ukraine

The article deals with the current state of state regulation in the field of transplantation of human anatomical materials in Ukraine. The basic problems of this process in the process of providing emergency medical aid are determined. The necessity of state support for ensuring cybersecurity in carrying out actions with state medical information registers is substantiated. Possible ways of solving organizational and legal problems of application of transplantation in the process of provision of emergency medical care are formed.

Key words: *state regulation, emergency medical aid, cybersecurity, mechanism of state administration, transplantation.*

УДК 339.138;351.127

О. М. Непомнящий

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

О. А. Дегтяр

доктор наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту і адміністрування
Харківського національного університету міського господарства
імені О. М. Бекетова

АДАПТАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО КРАЩИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАКТИК РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВНИЦТВА

У статті визначається актуальність застосування провідного європейського досвіду до українського ринку будівництва. В умовах стратегічної орієнтації української економічної системи та адаптації до європейських стандартів важливим етапом щодо забезпечення конкурентоспроможності різних галузей на європейських ринках є проведення трансформаційних процесів, основою яких є узгодження законодавчих норм. Поширена у міжнародній практиці законодавча система в галузі будівництва значно відрізняється від української, яка все ще містить норми, що залишилися у спадок від радянської адміністративно-командної економіки, та не може повною мірою забезпечити ефективне державне регулювання діяльності будівельних підприємств в умовах відкритого ринку, незважаючи на спроби реформування законодавчої бази. З іншого боку, адаптація української законодавчої системи до європейських норм пришвидшить вихід на європейські ринки українських виробників, забезпечивши їм конкурентоздатність зі своїми європейськими колегами.

Ключові слова: державне управління, будівництво, законодавче регулювання, євроінтеграція.

Постановка проблеми. В умовах переходу до євроінтеграційного розвитку української економіки відбуваються суттєві трансформації, які стосуються сфери державного управління економікою, законодавчого забезпечення, формування нових стратегічно орієнтованих пріоритетів розвитку держави та окремих галузей народного господарства.

Одним із пріоритетних завдань проведення таких трансформацій є створення ефективного нормативно-правового забезпечення, яке б систематизувало взаємовідносини суб'єктів господарювання з урахуванням норм і стандартів Європейського Союзу. При цьому важливим є врахування перехідного етапу від чинної системи господарювання до нових правил, що може супроводжуватися рядом практичних проблем під час реалізації нового законодавчого забезпечення. Отже, важливим є врахування специфіки українського ринку під час адаптації системи міжнародного законодавства до українських реалій.

Будівельна галузь, що активно розвивається та може стати локомотивом для розвитку інших галузей економіки, має великий потенціал для виходу на європейські ринки. Проте відсутність узгодженості норм українського законодавства та європейського законодавства гальмує процеси євроінтеграційного розвитку галузі. Отже, питання адаптації українського законодавства до європейських норм будівництва є актуальним і потребує детального вивчення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність тематики статті визначила увагу наукової спільноти до цієї проблематики. Зокрема, П. Канель у своїй роботі розглядає перспективи вступу ряду країн, зокрема України, до Європейського Союзу та визначає передумови для цього [1]. Н. Колісніченко, М. Бойцун, О. Рудік та Я. Мудрий зазначають окремі аспекти державного регулювання різних галузей економіки [2]. В. Лубчак у своїй доповіді «Національний суверенітет України в умовах глобалізації»,

підготовленій для виступу у Національній академії наук України, визначає як одну із проблем євроінтеграції адаптацію вітчизняного законодавства до європейського, проте з урахуванням специфіки української економіки [3]. У роботі Н. Дороша розглядаються окремі питання державного фінансового контролю, зокрема, за різними галузями економічної діяльності з урахуванням їхніх специфічних особливостей [4]. Розглядаючи функції органів державної влади, В. Погорілко визначив одним із пріоритетів державного регулювання налагодження ефективної нормативно-правової системи забезпечення євроінтеграційного розвитку української економіки [5]. К. Смирнова визначила основні аспекти правового регулювання різних галузей економіки в умовах відкритого ринку та описала передумови забезпечення конкуренції українських виробників на європейських ринках завдяки імплементації українського законодавства до європейських вимог [6]. А. Умланд визначив недоліки української законодавчої системи та виділив можливі шляхи мінімізації їхніх наслідків [7]. У монографії А. Дегтяра, О. Дегтяра, О. Калюги, О. Непомнящого та Р. Соболя розглядаються перспективи розвитку будівельної галузі в умовах євроінтеграційних процесів і визначається актуальність імплементації вітчизняного законодавства до європейської економічної системи [8].

Незважаючи на значний доробок українських і зарубіжних науковців, присвячений цій тематиці, питання імплементації українського законодавства в галузі будівництва до європейських стандартів залишається актуальним у зв'язку з тим, що будівельна галузь має свою специфіку, що необхідно враховувати у трансформаційних процесах.

Мета статті – визначення шляхів імплементації українського законодавства, що регулює відносини в будівельній галузі, до європейських норм і стандартів для забезпечення євроінтеграційного вектора розвитку.

Для реалізації поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- проаналізувати українське законодавство в галузі будівництва;
- визначити проблемні аспекти українського законодавства, що гальмують розвиток будівельної галузі;
- розглянути провідний європейський досвід регулювання відносин у галузі будівництва;
- надати рекомендації щодо вдосконалення системи вітчизняного законодавчого регулю-

вання в галузі будівництва для забезпечення її євроінтеграційного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Українське законодавство в умовах трансформаційних процесів із метою забезпечення євроінтеграційного вектора розвитку української економіки має ввібрати у себе кращі практики міжнародних систем державного регулювання та саморегулювання з урахуванням специфіки різних галузей економічної діяльності.

Незважаючи на суттєві зміни та оновлення, українська законодавча база, що регламентує діяльність будівельних компаній, значною мірою представлена законодавчими актами, які регламентували норми взаємодії в умовах адміністративно-командної економіки, коли була відсутня система ринкової економіки як така. В умовах підписання Угоди про співробітництво із Європейським Союзом та проведення ряду реформ розпочалося оновлення законодавчої бази щодо регламентації діяльності будівельного ринку. Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва, містобудування й архітектури, є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. В умовах трансформаційних процесів Мінрегіон займається активним розробленням пропозицій і законодавчих ініціатив щодо підвищення ефективності державного регулювання будівельного ринку. Зокрема, у 2011 році одним із перших законодавчих актів, що суттєво спростили систему дозвільних документів у будівництві, став Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [9]. Цей Закон знизив рівень бюрократизму, що завжди супроводжував процеси видачі дозвільних документів для реалізації будівельного проекту, завдяки, зокрема:

- запровадженню ризик-менеджменту в будівництві шляхом диференціації державного регулювання, контролю, загальних підходів до проектування і будівництва об'єктів залежно від можливих ризиків від втрати функціональної придатності;
- зменшенню кількості дозвільних і погоджувальних процедур, скороченню часу їх проходження та переліку необхідних документів;
- запровадженню принципів мовчазної згоди, єдиного вікна та організаційної єдності;
- персоніфікації відповідальності суб'єктів архітектурної діяльності, поступового переходу від ліцензування господарської діяльності до професійної атестації виконавців окремих видів робіт.

Принципово нове правове поле створено для індивідуального житлового будівництва. Житлові будинки дозволено будувати на підставі будівельного паспорта. Оновлено підзаконні акти, що регламентують правила видачі цього паспорта, серед яких – наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 5 липня 2011 р. № 103 «Про затвердження Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки», зареєстрований у Міністерстві юстиції 2 липня 2011 р за № 902/19640 [10], встановили процедуру його отримання та порядок будівництва об'єктів на основі такого документа.

Визначимо основні нормативно-правові акти, що регламентують безпосередньо виконання будівельних робіт і встановлюють вимоги до учасників ринку [11–14]:

- постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт»;
- постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів»;
- постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1396 «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури»;
- постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» тощо.

Ці нормативно-правові акти регламентують процес виконання будівельних робіт і питання допуску на ринок, проте не враховують кращих міжнародних практик його регулювання, які передбачають таке [15]:

- підвищення культури будівництва;
- роздержавлення регулювання будівельної діяльності;
- формування системи управління, яка б забезпечувала баланс інтересів як суб'єктів господарювання, створюючи сприятливі умови для бізнесу, так і споживачів, забезпечуючи належну якість продукції.

Аналізуючи досвід провідних європейських країн щодо забезпечення регулювання будівельної діяльності, варто зазначити, що, незважаючи на відповідність норм і стандартів країн ЄС міжнародним правилам, є особливості за окремими країнами ЄС, що пов'язані з національною специфікою. Отже, адаптація євро-

пейського досвіду до української законодавчої системи також має проходити з урахуванням національних особливостей.

Особливу увагу в галузі будівництва ЄС приділяє технічному регулюванню з метою забезпечення надійності та якості готової будівельної продукції. Основними цілями технічного регулювання галузі будівництва у країнах ЄС є такі [6]:

- створення єдиного економічного простору у рамках країн-членів ЄС;
- забезпечення високої якості продукції;
- орієнтація на потреби споживачів.

Перш за все, європейське законодавство спрямоване на руйнування економічних бар'єрів між країнами членами ЄС. Отже, співпраця з Європейським Союзом надасть потенційну можливість українським будівельним компаніям вийти на європейські ринки. Проте гостро стоїть проблема реалізації двох інших цілей – орієнтації на потреби споживачів і забезпечення якості будівельної продукції.

Ще в 1989 році Європейською Комісією було затверджено Новий підхід до технічного регулювання будівництва. Основні постулати Нового підходу полягають у такому:

- директиви Європейського Союзу є обов'язковими для виконання щодо дотримання стандартів якості та безпеки продукції;
- регламентація вимог до продукції передбачена в європейських стандартах – офіційних документах, розроблених органами із стандартизації ЄС;
- реалізація стандартів є принципом нормативної відповідності;
- розроблені документи мають необов'язковий характер. Проте у разі їх невикористання виробник повинен довести якість продукції через внутрішню сертифікацію або іншим способом, передбаченим європейськими вимогами.

При цьому в економічно розвинених країнах застосовується параметричний метод нормування, який заснований на ієрархії цілей і завдань та передбачає встановлення параметрів, що визначають безпеку, функціональність та якість об'єкта нормування. Як параметри використовують цілі, функціональні вимоги та критерії, яким повинен відповідати об'єкт нормування. Для дотримання унормованих вимог учасниками будівельної діяльності передбачено два підходи: прийнятних рішень і альтернативних рішень. Проектувальнику надається вибір, якому з підходів слідувати для дотримання обов'язкових вимог, що встановлені в будівельних нормах.

Європейський досвід також вказує на те, що ефективним є запровадження системи незалежних інженерів-консультантів, які можуть бути як фізичними особами, так і суб'єктами господарювання, що забезпечують організаційне та консультаційне супроводження проектування і будівництва об'єктів [16]. Перевагами інституту інженерів-консультантів, що діє у європейській країнах, є такі:

- інженер-консультант здійснює професійне управління і незалежний контроль у будівництві;
- мінімізовано корупційний складник, адже інженер-консультант отримує кошти незалежно від обсягів виконаних робіт на об'єкті та дорожить власною репутацією в умовах конкуренції на ринку надання цих послуг;
- інженери-консультанти мають профільну освіту та працюють у цій сфері, маючи практичний досвід роботи, а представники замовників, для яких будівництво не є основним видом діяльності (насамперед, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування), не завжди компетентні під час вирішення питань у процесі спорудження та прийняття в експлуатацію будівельного об'єкта.

Висновки і пропозиції. Отже, під час проведеного аналізу українського законодавства в галузі будівництва було встановлено, що воно не завжди відповідає європейським вимогам, адже досі містить норми, які регламентують не відкритий ринок, а командно-адміністративну економіку.

Серед проблемних аспектів українського законодавства виявлено, що сумнівною є можливість забезпечення відповідності будівельної продукції вимогам технічного регламенту. Розглянувши провідний європейський досвід регулювання відносин у галузі будівництва, визначено, що перспективними напрямками реформування містобудівного законодавства в Україні є здійснення дозвольно-погоджувальних процедур на засадах ризик-менеджменту, роздержавлення регулювання будівельної діяльності, запровадження параметричного методу технічного нормування, використання на практиці інституту інженерів-консультантів, що дасть змогу вдосконалити систему вітчизняного законодавчого регулювання в галузі будівництва для забезпечення її євроінтеграційного розвитку.

Список використаної літератури:

1. Кандель П.Е. Балканские настроения и перспективы вступления в Европейский Союз. Власть. 2010. № 11. С. 50–53.
2. Колісниченко Н.М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток

державної служби в Україні: навч. посібник / За заг. ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого. К.: «Міленіум», 2009. 248 с.

3. Лубчак В.М. Що загрожує суверенітету України: доповідь НАН України «Національний суверенітет України в умовах глобалізації». День. № 74. 26.04.2012. URL: <http://www.day.kiev.ua/227664>.
4. Дорош Н.І. Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення. Фінанси України. 2009. № 1. С. 47–53.
5. Органи державної влади України / За ред. В.Ф. Погорілка. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. 592 с.
6. Смирнова К.В. Правове регулювання конкуренції в Європейському Союзі: теорія і практика: монографія. Одеса: Вид-во «Фенікс», 2015. 429 с.
7. Умланд А. Корупційна, патрональна система контрактає: як Україні не повернутися в темні часи. URL: <https://voxukraine.org/2017/11/06/koruptsiyna-patronalna-sistema-kontratakuyeyak-ukrayini-ne-po-povernutisya-v-temni-chasi>.
8. Дегтяр А.О. Державне регулювання фінансових ринків: монографія / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, О.О. Калюга, О.М. Непомнящий, Р.Г. Соболев. Х.: Вид-во «Водний спектр Джі-Ем-Пі», 2017. 292 с.
9. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності». URL: <http://rada.gov.ua>.
10. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 5 липня 2011 р. № 103 «Про затвердження Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки», зареєстрований у Міністерстві юстиції 22 липня 2011 р. за № 902/19640. URL: <http://rada.gov.ua>.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт». URL: <http://rada.gov.ua>.
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів». URL: <http://rada.gov.ua>.
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1396 «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури». URL: <http://rada.gov.ua>.
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури». URL: <http://rada.gov.ua>.
15. Серых А.Р. Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта. Чикаго: SNIP, 2010. 889 с.
16. Галінський О.М., Вахович І.В., Цифра Т.Ю. Міжнародна практика формування договірних відносин в будівництві. Будівельне виробництво. 2012. № 54. С. 3–7.

Непомнящий А. М., Дегтяр О. А. Адаптация украинского законодательства к лучшим европейским практикам регулирования строительства

В статье определяется актуальность применения ведущего европейского опыта к украинскому рынку строительства. В условиях стратегической ориентации украинской экономической системы и адаптации к европейским стандартам важным этапом по обеспечению конкурентоспособности различных отраслей на европейских рынках является проведение трансформационных процессов, основой которых является согласование законодательных норм. Распространенная в международной практике законодательная система в области строительства значительно отличается от украинской, которая все еще содержит нормы, оставшиеся в наследство от советской административно-командной экономики, и не может в полной мере обеспечить эффективное государственное регулирование деятельности строительных предприятий в условиях открытого рынка, несмотря на попытки реформирования законодательной базы. С другой стороны, адаптация украинской законодательной системы к европейским нормам ускорит выход на европейский рынок украинских производителей, обеспечив им конкурентоспособность со своими европейскими коллегами.

Ключевые слова: государственное управление, строительство, законодательное регулирование, евроинтеграция.

Nepomniashchyi O. M., Diehtiar O. A. Adaptation of Ukrainian legislation to the best European practices in construction regulation

The article determines the relevance of applying the leading European experience to the Ukrainian construction market. In the conditions of strategic orientation of the Ukrainian economic system and adaptation to European standards an important stage in ensuring the competitiveness of various industries in European markets is the implementation of transformational processes, which are based on the harmonization of legislative norms. In international practice, the legislative system in the field of construction differs considerably from the Ukrainian one, which still contains norms inherited from the Soviet administrative-command economy, and can not fully ensure the effective state regulation of the activity of construction enterprises in an open market, despite attempts to reform the legislative framework. On the other hand, the adaptation of the Ukrainian legislative system to European norms will speed up access to the European market of Ukrainian producers, ensuring that they compete with their European counterparts.

Key words: state administration, construction, legislative regulation, eurointegration.

О. О. Підкуйкокандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту
Київського національного університету технологій та дизайну

СУЧАСНІ ІНСТРУМЕНТИ ПІДТРИМКИ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ

У статті досліджуються сучасні інструменти підтримки малого підприємництва, які застосовуються на державному, регіональному та місцевому рівнях в Україні. Визначено пріоритетні напрями державної підтримки, відповідний інструментарій регіональних і місцевих органів публічної влади щодо розвитку малого підприємництва, а також проведено їх систематизацію.

Ключові слова: підтримка малого підприємництва, малий бізнес, інструменти публічного управління, Україна.

Постановка проблеми. Створення умов для стійкого економічного зростання та забезпечення позитивних структурних змін у національній економіці не можливе без розвитку малого підприємництва. Світовий досвід свідчить про важливість впливу на ці процеси органів публічного управління всіх рівнів. Впроваджуючи різні інструменти публічної підтримки малого підприємництва, економічно розвинені держави стимулюють їхню діяльність і створюють сприятливе середовище для розвитку.

В Україні, незважаючи на всебічно декларовану органами публічного управління підтримку малого підприємництва, на практиці суб'єкти господарювання стикаються із значними труднощами. В умовах воєнних дій втрачаються ринкові джерела розвитку бізнесу, зокрема знижується платоспроможний попит, повільними темпами покращується технологічна конкурентоспроможність, зберігається висока вартість кредитних ресурсів тощо. У цих умовах критично необхідним є застосування інструментів підтримки бізнесу на всіх рівнях публічної влади. Особливо це стосується місцевих органів публічного управління, які внаслідок реформи децентралізації влади в Україні отримали ресурси та можливості, зокрема, щодо дієвої підтримки малого підприємництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у теорію та методологію державної підтримки малого підприємництва зробили науковці О. Амоша, Л. Антонюк, Г. Атаманчук, Ю. Бажал, З. Варнілій, В. Геєць, А. Дегтяр, І. Драган, Д. Ляпіна, Н. Полторак, В. Савчук та інші. Водночас не досить дослідженими

залишаються питання застосування інструментів підтримки малого підприємництва на сучасному етапі розвитку України з урахуванням відповідної діяльності на кожному рівні публічного управління.

Мета статті – аналіз і систематизація сучасних інструментів підтримки малого підприємництва, які застосовуються на державному, регіональному та місцевому рівнях в Україні, зокрема, враховуючи наслідки реформи децентралізації влади в державі.

Виклад основного матеріалу. В економіці України питома вага малого підприємництва посідає панівне місце в загальній кількості суб'єктів господарювання. У 2017 р. вона становила 95,5 % (понад 338 тис. одиниць) [1, с. 446]. Проведена в останні роки верифікація економічної активності суб'єктів малого підприємництва привела до очищення сектору від так званих «сплячих ФОПів» і продемонструвала масштабність формальної підприємницької активності фізичних осіб. Через це масове закриття підприємницьких одиниць у 2015 р. відчутно не вплинуло на вітчизняний ринок зайнятості [12, с. 518]. Суб'єкти малого підприємництва забезпечують роботою понад 3,8 млн осіб.

За структурними характеристиками вітчизняний сектор малого підприємництва відповідає світовій, насамперед європейській, практиці (рис. 1).

У структурі сектору малого підприємництва за 2017 р. найбільші частки займали торгівля, сфера послуг, сільське господарство, фінансова діяльність, промисловість і будівництво. Загалом, мале підприємництво в Україні є нео-



Рис. 1. Розподіл кількості малих підприємств за видами економічної діяльності в Україні за 2017 р.

Джерело: складено на основі [12, с. 446–448]

днорідним, що потребує застосування різних інструментів для його підтримки.

З метою сприяння розвитку підприємництва в Україні, створення сприятливих умов для його відкриття, ведення і зростання шляхом консолідації зусиль усіх заінтересованих сторін на державному рівні Кабінетом Міністрів України розроблена та схвалена Стратегія розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 р. [11]. Стратегія дає можливість скоординувати діяльність інших органів державної влади для реалізації вираженої та всеохоплюючої політики у сфері розвитку підприємництва відповідно до вимог сучасності. Враховуючи вищевикладене, визначено такі стратегічні напрями:

1. *Створення сприятливого середовища для розвитку малого і середнього підприємства* (підвищення рівня інформаційного забезпечення, зокрема вдосконалення системи державної статистики; реалізація принципу «спочатку думай про мале»; спрощення процедури реєстрації нових підприємств; спрощення процедури закриття підприємства; надання послуг суб'єктам малого і середнього підприємництва через центри надання адміністративних послуг та Єдиний державний портал адміністративних послуг; удосконалення ліцензійної та дозвільної системи; подальша гармонізація законодавства у сфері технічних регламентів та оцінки відповід-

ності (сертифікації) з європейськими вимогами; зниження контролюючого тиску на мале і середнє підприємництво; забезпечення виконання контрактів і позасудове врегулювання спорів; розширення доступу малого і середнього підприємництва до публічних закупівель; удосконалення трудового законодавства; забезпечення розвитку ефективного державно-приватного діалогу).

2. *Розширення доступу малого і середнього підприємництва до фінансування* (розширення кредитування малого і середнього підприємництва комерційними банками; створення умов для забезпечення безпеки депозитів; використання схем гарантування кредитів; активізація використання векселів; активізація кредитування небанківськими фінансо-

вими установами; зменшення інформаційної асиметрії завдяки веденню реєстру кредитних історій; зменшення дефіциту фінансування для суб'єктів малого і середнього підприємництва шляхом надання послуг із лізингу та факторингу; використання можливостей венчурного капіталу, залучення коштів неформальних інвесторів (бізнес-ангелів), добровільне об'єднання ресурсів для фінансування проектів (краудфандинг); розширення джерел фінансування суб'єктів інноваційного малого і середнього підприємництва; фінансування експорту, страхування, гарантії; впровадження міжнародних стандартів фінансової звітності для суб'єктів малого і середнього підприємництва).

3. *Спрощення податкового адміністрування для малого і середнього підприємництва* (впровадження електронної податкової реєстрації; спрощення системи податкової звітності, зокрема, через електронний кабінет платника податків; забезпечення ефективного процесу повернення податку на додану вартість; врегулювання питання прострочених платежів; спрощення вимог до ведення документації; зменшення обсягів неформальної зайнятості у суб'єктів малого і середнього підприємництва та сприяння її переходу у формальну; підвищення гнучкості ринку праці).

4. *Популяризація підприємницької культури та розвиток підприємницьких навичок* (забез-

печення розвитку та популяризації культури підприємництва; участь у проведенні Глобального моніторингу підприємництва; проведення на постійній основі Європейського тижня малого і середнього підприємництва в Україні; стимулювання до навчання протягом усього життя; заохочення роботодавців до навчання своїх працівників; активізація навчання суб'єктів малого і середнього підприємництва навичок ведення експортної діяльності; забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків у сфері малого і середнього підприємництва; підтримка підприємництва для окремих категорій населення (внутрішньо переміщених осіб, колишніх військовослужбовців, молоді, старшого покоління); підвищення рівня фінансової грамотності; сприяння розвитку соціального підприємництва; сприяння соціальній відповідальності малого і середнього підприємництва);

5. *Сприяння експорту/інтернаціоналізації малого і середнього підприємництва* (створення сприятливих умов для провадження експортної діяльності суб'єктами малого і середнього підприємництва; стимулювання експортної діяльності малого і середнього підприємництва шляхом запровадження відповідного навчання та інформування; наближення законодавства України до законодавства та стандартів ЄС; підвищення рівня поінформованості щодо можливостей Європейської мережі підприємств та програми ЄС «Конкурентоспроможність підприємств малого і середнього бізнесу (COSME) (2014–2020)»);

6. *Підвищення конкурентоспроможності та інноваційного потенціалу малого і середнього підприємництва* (розширення спектра та якості надання послуг для суб'єктів малого і середнього підприємництва; підвищення якості надання консалтингових послуг; посилення інституційної спроможності об'єднань підприємців; забезпечення врахування регіональних особливостей малого і середнього підприємництва; модернізація наявної інфраструктури підтримки малого і середнього підприємництва; інтенсифікація процесу передачі здобутків науки до сфери підприємництва; започаткування цільових ініціатив щодо кластерів і ланцюгів доданої вартості; стимулювання залучення прямих іноземних інвестицій; стимулювання фінансування у дослідження та інновації; активізація трансферу технологій; сприяння екологізації малого і середнього підприємництва; використання можливостей Рамкової програми

Європейського Союзу з досліджень та інновацій «Горизонт – 2020»).

Нині на державному рівні в Україні також діють окремі державні програми підтримки малого і середнього підприємництва, а саме [8]: бюджетна дотація для розвитку сільськогосподарських товаровиробників і стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції; часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки та обладнання; державна підтримка фермерських господарств; регіональні програми розвитку АПК; започаткування власного бізнесу за сприяння державної служби зайнятості; податкові та митні пільги щодо енергоефективності та енергозбереження; отримання «зеленого тарифу» та інше.

При Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України за підтримки Європейського Союзу у 2018 р. створено Офіс розвитку малого та середнього підприємництва як консультативно-дорадчий орган. Завданням Офісу є розроблення програм підтримки бізнесу, зокрема полегшення доступу до фінансування та розвитку інфраструктури підтримки малого та середнього підприємництва у регіонах. Результатом роботи цієї інституції у 2018–2019 рр. має стати реалізація низки пілотних проєктів, а саме [6]:

– запуск мережі центрів підтримки підприємництва (далі – ЦПП) на регіональному та місцевому рівнях на базі наявних інституцій органів місцевого самоврядування, зокрема центрів надання адміністративних послуг. ЦПП надаватимуть безкоштовні інформаційні та консультаційні послуги, передусім для мікро- та малого бізнесу, а також осіб, які планують започаткувати власну справу;

– запровадження механізму часткового гарантування кредитів. У рамках цього механізму підприємці, які не мають достатнього забезпечення застави, але можуть підтвердити достатність обігових коштів для погашення кредиту, зможуть розраховувати на часткове гарантування їхніх позичок від Німецько-українського фонду, який виступає партнером пілотного проєкту із запровадження механізму;

– створення Державного інформаційного порталу для малого і середнього бізнесу, який забезпечить доступ до інтегрованої інформації про наявні програми фінансової та навчальної підтримки; інституцій, які надають послуги та допомогу бізнесу та іншу інформацію, яка має велике значення для вдалого розвитку бізнесу;

– створення інформаційного довідника для підприємців-початківців, який міститиме детальні інструкції про започаткування та ведення власної справи, отримання фінансування, створення бізнес-моделі, виконання регуляторних вимог держави і такого іншого;

– створення Програми навчальної та фінансової підтримки стартапів у рамках підготовки Національної програми розвитку підприємництва. Регіональні пілотні програми підтримки стартапів поєднуюватимуть навчання осіб, які планують започаткувати власну справу; надання їм фінансової підтримки та менторської допомоги. Програма охоплюватиме також соціально вразливі групи населення.

У свою чергу, на регіональному рівні поширена практика реалізації регіональних програм підтримки малого та середнього підприємництва. Здебільшого вони розробляються і затверджуються на дворічний період і містять заходи щодо впорядкування нормативного регулювання підприємницької діяльності; фінансово-кредитної та інвестиційної підтримки; здійснення ресурсного та інформаційного забезпечення, сприяння виставково-ярмарковій діяльності суб'єктів малого і середнього підприємництва; розвитку інфраструктури підтримки підприємництва; проведення заходів навчального характеру. Варто зазначити, що більшість заходів цих регіональних програм не передбачає фінансування і має декларативний характер.

У регіонах України функціонує певна кількість суб'єктів інфраструктури підтримки малого підприємництва. До них належать бізнес-центри, бізнес-інкубатори, технопарки, фонди підтримки підприємництва, фінансові установи, інноваційні та інвестиційні фонди і компанії, консультативно-інформаційні установи, громадські об'єднання підприємців та інші організації. Проте їхня невисока ефективність діяльності та нерівномірність розташування по території держави свідчать про необхідність розроблення та реалізації цілеспрямованих заходів щодо розбудови інфраструктури підтримки малого підприємництва відповідно до потреб суб'єктів господарювання. У цьому напрямі своє вагомe місце мають зайняти агенції регіонального розвитку.

Також у багатьох регіонах України на підставі рішень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування розроблено та реалізовано низку програм фінансової підтримки підприємців, серед яких варто виділити такі [9]:

– часткове відшкодування суми кредиту (тіла кредиту) без урахування відсотків за умови створення нових робочих місць – Полтавська область;

– фінансово-кредитна підтримка суб'єктам малого і середнього підприємництва та розвиток інфраструктури його підтримки – Івано-Франківська область;

– відшкодування плати за користування позиками (зокрема, фінансовими кредитами) банків та інших вітчизняних і зарубіжних фінансових установ залученими суб'єктами малого та середнього підприємництва для реалізації інвестиційних проектів – Рівненська область;

– часткова компенсація відсоткових ставок за кредитами, залученими у державних банках для реалізації інвестиційних проектів – Сумська область.

З огляду на процеси децентралізації в Україні визначальна роль у вирішенні питань місцевого значення зміщується до органів місцевого самоврядування. Це стосується також питань підтримки розвитку малого підприємництва. Потрібно підкреслити, що з впровадженням реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [10] відбуваються позитивні зміни щодо застосування інструментів розвитку бізнесу в об'єднаних територіальних громадах (далі – ОТГ), які є більш вмотивованими для цих дій. Варто виділити такі основні напрями на місцевому рівні, які суттєво впливають на розвиток малого підприємництва:

1. *Підтримка створення та розвитку кооперативів і кластерів.* Наприклад, проект «Молодіжний кластер органічного бізнесу Баранівської міської ОТГ» (Житомирська область) реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу. Він був ініційований у процесі підготовки Стратегії розвитку Баранівської ОТГ для розвитку унікальної конкурентної переваги, втіленої у гаслі «Баранівка – органічний простір». Метою проекту є економічне зростання Баранівської ОТГ на основі розбудови горизонтальних ділових зв'язків – так званого кластера – між екологічно орієнтованими місцевими виробниками, покращення локального бізнес-клімату та розвитку відповідної інфраструктури. У рамках проекту планується будівництво сироварні, органічної ферми, шкільної майстерні та теплиць, торгово-тренінгового центру, проведення навчань для вчителів та жителів громади тощо [2].

Об'єднані територіальні громади працюють над місцевими програмами підтримки розвитку кооперативного руху. Ініціатором такої програми підтримки кооперативного руху стала Покровська ОТГ (Запорізька область), де активно розвивають молочний кооператив. Корівники будують за міжнародними стандартами з автоматизованими системами догляду. Це полегшує працю фермера, який може самостійно доглядати десять корів і більше. По різних районах Дніпропетровської області місцеві підприємці розвивають приватне ягідне виробництво. Свіжу продукцію дрібні підприємці продають на ринках, але ягідних залишків багато. З метою розширення потужності для зберігання та переробки продукції підприємці кількох громад Дніпропетровської області об'єдналися у «Перший ягідний» кооператив. У Могилівській ОТГ на придбання холодильних агрегатів планують виділити 150 тис. грн [7]. Кооперація дає змогу розширити ринки збуту і виходити на торговельні мережі.

2. Розширення інструментів просування інвестиційної привабливості території. Таким прикладом може слугувати розроблення інвестиційної карти Демидівської ОТГ (Рівненська область). Протягом 2018 р. було проаналізовано використання земельних ділянок, об'єктів нерухомості, недіючих закладів торгівлі та побутового обслуговування населення, що дало змогу виявити незадіяні об'єкти, які потенційно можна використати під інвестиційні проекти для суб'єктів малого підприємництва. На карту потрапляють об'єкти різного плану: земельні ділянки для вирощування та переробки енергокультур; ведення тваринницько-промислового господарства; розміщення виробничо-промислових, складських, логістичних об'єктів; розміщення виробничої зони; будівництва сонячної електростанції; розміщення торговельних закладів, побутового обслуговування населення. Це також своєрідний інформаційний майданчик для озвучення проектів громад у галузі відновлювальної енергії та енергозберігаючих технологій, адже тут зазначені потенційні площі під розміщення сонячних електростанцій [4].

3. Визначення стратегічних пріоритетів щодо розвитку малого підприємництва та власної спеціалізації місцевої економіки, зважаючи на конкурентні переваги та внутрішній потенціал. Батури́нська громада (Чернігівська область) – вдалий приклад, коли стратегічний пріоритет – розвиток туриз-

му, побудований фактично на історико-культурній спадщині, дає економічний ефект. Аби цей напрям розвивався надалі, стратегія розвитку ОТГ ставить завдання щодо просування інформаційних продуктів, розвитку інфраструктури та фестивального руху, облаштування зон відпочинку та громадських туалетів, підтримки «зеленого» і зимового туризму, розроблення різнопланових туристичних маршрутів (велосипедних, грибних, ягідних, рибальських) тощо [3]. Досягти запланованого передбачено завдяки розвитку малого підприємництва.

Підтримку розвитку малого підприємництва Байковецька ОТГ надає шляхом реалізації програми зайнятості населення відповідно до стратегічних пріоритетів розвитку. Наскрізною ідеєю програми є створення сприятливих умов для розвитку малого та середнього підприємництва шляхом стимулювання самостійної зайнятості мешканців ОТГ. У Байковецькій громаді це планується реалізовувати завдяки розширенню сфери застосування праці та стимулюванню зацікавленості роботодавців у створенні нових робочих місць; підвищенню конкурентоспроможності економічно активного населення за допомогою навчання шляхом залучення експертів; підвищенню мобільності робочої сили на ринку праці та вдосконаленню регулювання трудової міграції; сприянню зайнятості громадян, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці [5].

4. Залучення місцевих представників бізнесу та громадськості до вироблення і впровадження політики розвитку громад. Зокрема, у процесі розроблення стратегій розвитку, операційних програм і планів місцева влада здебільшого спирається на думки мешканців і суб'єктів господарювання прилеглої території. Така практика часто поєднується з упровадженням бюджетів участі та електронних петицій. Також ведеться робота з ініціативними групами, громадськими організаціями, місцевим бізнесом, надаючи консультаційну та іншу підтримку щодо реалізації місцевих ініціатив. Наприклад, спільними зусиллями в Славській ОТГ (Львівська область) прийнято рішення про відмову від поліетилену [13], що свідчить про турботу місцевого населення про наявні природні ресурси.

Висновки і пропозиції. Отже, підтримка малого підприємництва є важливим завданням державного значення, вирішення якого вимагає застосування широкого спектра інструментів на

кожному з рівнів публічного управління. Стратегією розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 р. передбачено такі напрями: створення сприятливого середовища для розвитку малого і середнього підприємництва; розширення доступу малого і середнього підприємництва до фінансування; спрощення податкового адміністрування для малого і середнього підприємництва; популяризація підприємницької культури та розвиток підприємницьких навичок; сприяння експорту/інтернаціоналізації малого і середнього підприємництва; підвищення конкурентоспроможності та інноваційного потенціалу малого і середнього підприємництва. Водночас на центральному рівні діють державні програми підтримки підприємництва, переважно галузевого спрямування.

У свою чергу, на регіональному рівні поширена практика реалізації регіональних програм підтримки малого та середнього підприємництва, здійснюються заходи щодо розбудови інфраструктури підтримки підприємництва.

Втім, децентралізація влади в Україні посилює роль органів місцевого самоврядування щодо підтримки суб'єктів малого підприємництва. Зокрема, ними здійснюється стимулювання створення та розвитку кооперативів і кластерів; розширення інструментів просування інвестиційної привабливості території; визначення стратегічних пріоритетів щодо розвитку малого підприємництва та власної спеціалізації місцевої економіки, зважаючи на конкурентні переваги та внутрішній потенціал; залучення місцевих представників бізнесу та громадськості до вироблення і впровадження політики розвитку громад. Ці дієві інструменти об'єднаних територіальних громад мають бути тиражовані на всю територію держави.

Водночас упровадження інструментів підтримки малого підприємництва буде більш ефективним завдяки багаторівневій участі в процесі їх розроблення. Це вимагає формування системи багаторівневого управління розвитком малого підприємництва, що стане предметом подальших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». К.: НІСД, 2017. 928 с.
2. Баранівська ОТГ отримає більше 760 тис. євро з ЄС на розвиток органічного простору у громаді. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8666>.
3. Батуринська громада: найкращий приклад розвитку туризму на Чернігівщині. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9770?page=4>.
4. Громада на Рівненщині створює інвестиційну карту. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10125?page=2>.
5. Зайнятість населення – серед основних пріоритетів Байковецької ОТГ. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8099?page=21>.
6. Мінекономрозвитку створило Офіс розвитку малого та середнього підприємництва. Міністерство економічного розвитку та торгівлі України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/minekonomrozvitku-stvorilo-ofis-rozvitku-malogo-ta-serednogo-pidpriyemnictva>.
7. «Перший ягідний» кооператив Дніпропетровщини: від дрібного підприємництва до ягідного кластера. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9364?page=9>.
8. Підтримка малого і середнього підприємництва на державному рівні. Міністерство економічного розвитку та торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=fd7fb228-3d3c-43d6-a9a5-34ee-a3e04718&title=PidtrimkaMalogoSerednogoPidprimnitstvaNaDerzhavnomuRivni>.
9. Підтримка малого і середнього підприємництва на регіональному рівні. Міністерство економічного розвитку та торгівлі України. URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ad30a624-6ef3-484b-b76d-3f29b82f4cdc&title=PidtrimkaMalogoSerednogoPidprimnitstvaNaRegionalnomuRivni>.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
11. Про схвалення Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року. Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250167535>.
12. Статистичний щорічник України за 2017 рік / За ред. І.Є. Вернера. Київ: Державна служба статистики України, 2017. 540 с.
13. Успішні кейси ОТГ: як Славська громада стала багатшою майже в 10 разів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10306?page=0>.

Підкуйко О. А. Современные инструменты поддержки малого предпринимательства в Украине

В статье исследуются современные инструменты поддержки малого предпринимательства, применяемые на государственном, региональном и местном уровнях в Украине. Определены приоритетные направления государственной поддержки, соответствующий инструментарий региональных и местных органов публичной власти по развитию малого предпринимательства, а также проведено их систематизацию.

Ключевые слова: *поддержка малого предпринимательства, малый бизнес, инструменты публичного управления, Украина.*

Pidkuiko O. O. Modern tools for supporting small business in Ukraine

This article examines modern tools for supporting small businesses which are applied at the state, regional and local levels in Ukraine. The priority directions of state support, the relevant tools of regional and local public authorities regarding the development of small business were determined, and their systematization was carried out.

Key words: *small business support, small business, public administration tools, Ukraine.*

УДК 351:316.77

О. І. Платоновкандидат економічних наук, докторант
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

СЕРЕДОВИЩЕ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МУЛЬТИМОДАЛЬНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ

У статті досліджено середовище реалізації механізмів державного регулювання мультимодальних перевезень. Доведено, що без чіткої позиції на найвищому урядовому рівні та визначення стратегічних пріоритетів для транспортної галузі Україна може залишитися на узбіччі світових торгових шляхів. Визначено вектори посилення дієвості інструментарію механізмів державного регулювання мультимодальних перевезень.

Ключові слова: механізми державного регулювання, мультимодальні перевезення, мультимодальна система перевезень вантажів.

Постановка проблеми. Світовий досвід організації транспортних потоків як на макро-, так і на мікрорівні показує, що перспективним напрямом мінімізації витрат і кооперації учасників процесу доставки вантажів є створення мультимодальних транспортних систем [1, с. 64]. Системи такого типу дають змогу перетворити конкуруючі види транспорту в ті, що тісно взаємодіють між собою, а також є ефективним засобом кооперації технічних, експлуатаційних, технологічних можливостей усіх учасників ланцюга доставки. Тому проблема формування мультимодальних систем перевезення вантажів (далі – МСПВ) завжди була досить актуальною [11, с. 114].

Останнім же часом її актуальність посилюється з намаганнями України взяти участь у проєкті «Нового Шовкового шляху» (КНР), спрямованого на вдосконалення наявних і створення нових торгових шляхів, транспортних, а також економічних коридорів, що пов'язуватимуть більш ніж 60 країн Центральної Азії, Європи та Африки.

Забезпеченням участі України в цьому проєкті мають стати чітко відпрацьовані та дієві механізми державного регулювання мультимодальних перевезень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку мультимодальних перевезень активно розглядаються як зарубіжними, так і вітчизняними науковцями, про що свідчать численні напрацювання таких учених, як Р. Вернигора, А. Жариков, Н. Засядько, Б. Козирь, Ю. Махова, Ю. Месик, А. Муравський, С. Руда-

ковський, О. Соколова, та інших. Проте, незважаючи на широкий спектр досліджень і не зменшуючи їхньої вагомості й значущості, треба констатувати, що стан наукового опрацювання окресленої проблеми дотепер залишається фрагментарним. А отже, у вітчизняній науці з державного управління донині бракує наукових праць, де було б викладено системне уявлення про державне регулювання розвитку мультимодальних перевезень і середовище його реалізації, чим саме і обґрунтовується потреба в подальших дослідженнях.

Мета статті – оцінка дієвості механізмів державного регулювання розвитку мультимодальних перевезень і середовища їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. Україна має відмінне географічне розташування для побудови логістичного хабу для Східної Європи, але без чіткої позиції на найвищому урядовому рівні та визначення стратегічних пріоритетів для транспортної галузі країна може залишитися на узбіччі світових торгових шляхів. Тому основними причинами треба визнати такі:

– по-перше, низький рівень транспортно-логістичних технологій і мультимодальних перевезень, що знижує конкурентоспроможність національної транспортної системи на світовому транспортному ринку. За індексом логістичної ефективності Україна є на 66-ому місці у світі. За якістю дорожньої інфраструктури Україна посідає 134 місце зі 138 країн світу, а за якістю митних операцій – 118 місце зі 160 країн світу [9];

– по-друге, невідповідність ширини залізничних колій європейським стандартам. КНР

використовує «європейський», а точніше – світовий стандарт колії шириною 1 435 мм. В Україні ж від радянського часу залишилася колія шириною 1 520 мм. Це означає, що між Китаєм і Європою товари доведеться двічі перевантажувати або ж змінювати колісні пари, що сприятиме втраті часу і грошей [7];

– по-третє, Україна дотепер не є членом ЄС, на відміну від Болгарії та Румунії, що ускладнює проходження кордону внаслідок тривалого механізму оформлення митних вантажів, що на тлі високої вартості суднозаходів (без знижок, на 25–35 % більше, ніж у Болгарії та Румунії) робить її менш привабливою, порівняно з іншими країнами ЄС;

– по-четверте, в Україні не синхронізовано регуляторні норми до законодавства ЄС та з країнами-учасниками проекту «Нового Шовкового шляху»;

– по-п'яте, відсутність в Україні єдиної цілісної стратегії розвитку мультимодальної системи перевезень вантажів;

– і останнє – воєнний конфлікт на сході країни та інше.

Проте Україна не втрачає надії на участь у проекті «Нового Шовкового шляху», оскільки з п'яти можливих маршрутів експорту-імпорту КНР та країнами ЄС щонайменше два ведуть через Каспійське та Чорне моря, а отже – через Україну (рис. 1):

Забезпеченням участі України в системі мультимодальних перевезень «Азія – Євро-

па» є негайне вжиття заходів щодо розроблення дієвих механізмів державного регулювання транспортної системи перевезень, формування яких має ґрунтуватись на деталізованому аналізі середовища їх реалізації. Коротко зупинимось на його вивченні.

Сьогодні транспортна галузь України характеризується низьким рівнем транспортно-логістичних технологій і мультимодальних перевезень, що призвело до втрати країною позицій у рейтингу конкурентоспроможності національних транспортних систем на світовому транспортному ринку. За рейтингом конкурентоспроможності Україна є на 85-ому місці у світі, а за індексом логістичної ефективності – на 66-ому. На жаль, жоден з українських портів не входить до ТОП-100 найбільших контейнерних портів світу. Сукупний дедвейт українського торговельного флоту, зокрема того, який плаває під іноземними прапорами, становить менше ніж 0,2 % від світового тоннажу. Мультимодальні та інтермодальні перевезення вантажів займають в Україні не більше 0,5 % транспортного ринку, за цим показником Україна відстає від держав-учасниць ЄС та інших розвинених держав світу у 20–30 разів. Транспортна система України межує з Транс'європейською транспортною мережею TEN-T, проте дотепер не може повноцінно приєднатися до неї через низький рівень інтероперабельності та загального технологічного відставання [10].



Рис. 1. Морський і наземний торговий шлях ВШМ-1435

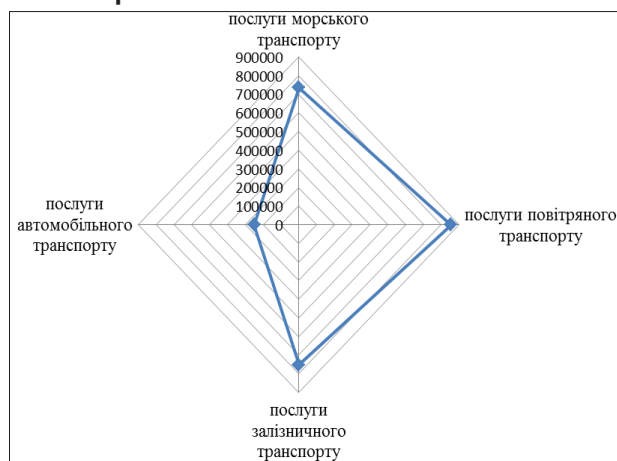
Для транспортного сектору все це виражається, зокрема, у зменшенні транзитних перевезень через Україну, кількості заходів суден в її порти, неспроможності надавати якісні транспортні послуги в експортних перевезеннях (табл. 1).

Схематично динаміку експорту-імпорту транспортних послуг за їхніми видами протягом 2015–2017 рр. подано на рисунку 2.

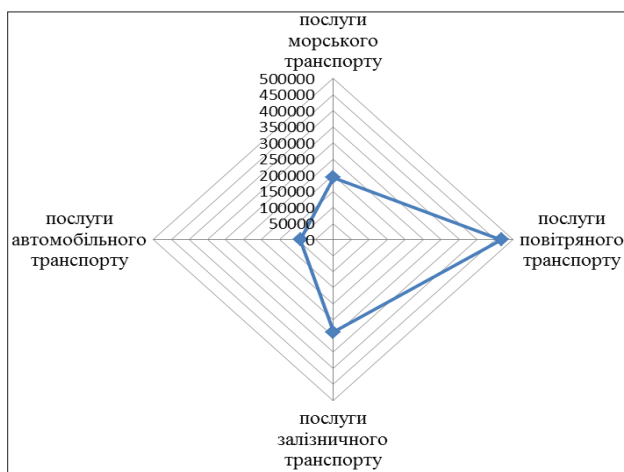
Динаміка експорту-імпорту транспортних послуг протягом останніх років засвідчує, що в структурі як експорту, так і імпорту переважають послуги повітряного транспорту. Проте питома вага експортованих послуг повітряного транспорту у 2017 р. становила 18,6 % від загального обсягу експорту послуг, тоді як обсяг імпортованих послуг повітряного транспорту становив 37,3 % від загального обсягу імпорту послуг.

Позитивним змінам обсягів перевезень повітряним транспортом сприяло введення в дію Повітряного кодексу України, яким передбачено виконання вимог міжнародних організацій із повітряного транспорту, а саме Об'єднаних авіаційних властей Європи (JAA), Європейської конференції цивільної авіації (ЄКЦА), Європейської організації з безпеки аеронавігації (Євроконтролю), а також рекомендацій Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) та інших.

2015 рік



а) експорт транспортних послуг



б) імпорт транспортних послуг

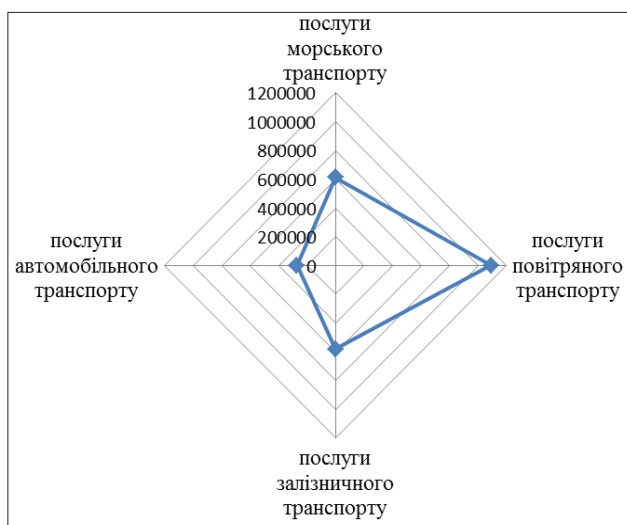
Таблиця 1

Динаміка експорту-імпорту транспортних послуг за їхніми видами протягом 2015–2017 рр., тис. дол. США*[12]

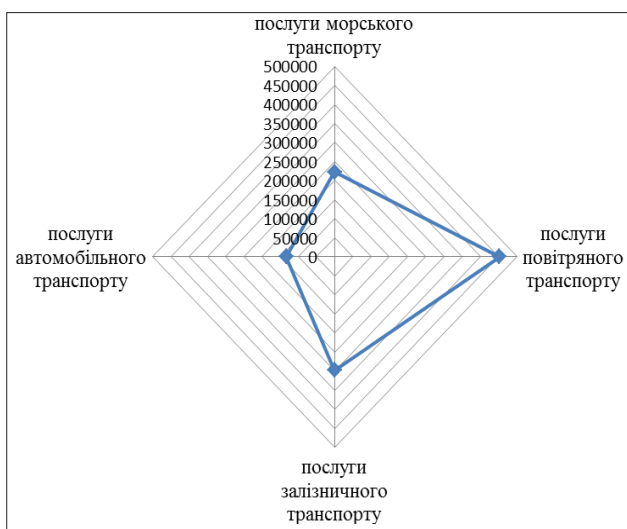
Найменування послуги згідно із КЗЕП	Роки			у % до загального обсягу	у % до 2015
	2015	2016	2017		
Експорт послуг					
Експорт послуг, всього	9736654,2	9867999,7	10714369,5	100,0	110,0
Транспортні послуги, з них:	5263155,3	5300545,6	5861405,6	54,7	111,4
послуги морського транспорту	735935,8	661619,1	612112,3	10,4	83,2
послуги повітряного транспорту	853618,5	882840,3	1091775,1	18,6	127,9
послуги залізничного транспорту	751254,1	561118,6	580897,5	9,9	77,3
послуги автомобільного транспорту	249071,0	237949,1	273773,7	4,7	109,9
Імпорт послуг					
Імпорт послуг, всього	5523022,4	5326512,7	5476148,9	100,0	99,2
Транспортні послуги, з них:	1153393,5	989274,8	1213073,6	22,2	105,2
послуги морського транспорту	191729,0	141180,7	222770,1	18,4	116,2
послуги повітряного транспорту	466937,6	357465,0	452397,3	37,3	96,9
послуги залізничного транспорту	287002,5	259877,0	297715,4	24,5	103,7
послуги автомобільного транспорту	91845,4	114860,7	132793,4	10,9	144,6
Чистий експорт	4109761,8	4311270,8	4648332,0	x	113,1

* Інформація за 2015–2016 рр. – без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції, за 2017 р. – без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.

2017 рік



в) експорт транспортних послуг



г) імпорт транспортних послуг

Рис. 2. Динаміка експорту-імпорту транспортних послуг за їхніми видами протягом 2015–2017 рр., тис. дол. США

Джерело: [12]

Суттєвої уваги потребує вивчення державного регулювання морського транспорту, оскільки обсяги експортованих послуг цим видом транспорту у 2017 р., порівняно з 2015 р., скоротились майже на 17 %. Першочерговою причиною тому треба визнати відсутність узгодженості на міжнародному рівні нормативно-правового регулювання морських перевезень.

Сьогодні міжнародне правове регулювання морських перевезень у більшості країн здійснюється відповідно до Гаазьких і Гамбурзьких правил. Проте Україною вони не ратифіковані, що є значною практичною та теоретичною проблемою у визнанні України як «морської» дер-

жави. Питання розгляду можливості їх ратифікації, безумовно, варте обговорення. Проте, за оцінками експертів, Україна дотепер не готова впровадити в життя більшість їхніх положень – ані юридично, ані технічно [3].

Основні міжнародні потоки контейнерів в Україні прямують через порти Чорноморського регіону, де їх переробку здійснюють 4 портові термінали: «Контейнерний термінал Одеса», «Бруклін-Київ Порт», «Іллічівський морський рибний порт», «ТІС-КТ». Загалом, портова термінальна інфраструктура України є цілком достатньою для переробки як наявних, так і перспективних обсягів контейнерів у Чорноморському регіоні. Однак логістичний складник, а саме її низька ефективність, суттєво зменшує привабливість мультимодальних маршрутів через українські порти. Наявна технологія проходження й оформлення суден і вантажів, тривалі та складні контрольні процедури в морських портах призводять до суттєвої затримки як контейнерів, так і транспортних засобів. Якщо в Україні тривалість оформлення контейнера становить від 8 годин до декількох днів, то в портах країн ЄС – у середньому 30 хвилин. При цьому частка контейнерів, що підлягають обов'язковому огляду в Україні, становить 20–50 % для транзитних контейнерів, 100 % – для імпортних, тоді як у портах ЄС – 1 % та 5 % відповідно [5, с. 15].

Суттєвим фактором, що негативно впливає на конкурентоздатність українських портів, є також портові збори. В Україні налічується 8 обов'язкових зборів (адміністративний, каналний, корабельний, маяковий, причальний, санітарний, швартові та якорний), а також до 20 видів різних додаткових платних послуг (буксирування, лоцманські та інформаційні послуги, охорона тощо). У більшості країн кількість таких обов'язкових зборів не перевищує 2–4 види [2, с. 24].

Перелічені проблеми є досить вагомими в гальмуванні розвитку морського транспорту, а отже, мультимодальних перевезень загалом, проте їхній перелік далеко не повний.

Досить важливу роль у мультимодальній системі перевезень вантажів відіграє залізничний транспорт. Проте, на жаль, обсяги експорту послуг залізничного транспорту у 2017 р. скоротились до 580 897,5 тис. дол. США і становили лише 77,3 % від обсягів експорту 2015 р. Обсяги імпорту послуг залізничного транспорту у звітному році схильні до зростання (103,7 %,

порівняно з 2015 р.), проте практично вдвічі менше від обсягів експорту.

Досвід провідних країн (США, ЄС, Китай) показує, що саме залізничний транспорт є основним перевізником, який може забезпечити значні обсяги транзитних перевезень, зокрема, за мультимодальними технологіями. Найбільш перспективною технологією залізничних перевезень контейнерів є організація контейнерних поїздів [2, с. 25]. В Україні ж рівень залізничних перевезень контейнерів у складі контейнерних поїздів характеризується даними, наведеними на рис. 3.



Рис. 3. Динаміка обсягів перевезень контейнерів залізницею у складі контейнерних поїздів протягом 2015–2017 рр.

Джерело: [2]

Нині в Україні на постійній основі курсує більше 10 контейнерних поїздів. Середня швидкість руху таких поїздів – 900 км/доб., для порівняння: звичайна швидкість доставки вантажів залізницею – 200 км/доб.

Проте важливим фактором забезпечення ефективного розвитку мультимодальних перевезень є наявність інфраструктури для

прийому-видачі, зберігання, перевантаження, сортування контейнерів тощо, тобто сучасних мультимодальних транспортно-логістичних центрів. Як зазначалось, контейнерні термінали в морських портах України сьогодні повністю забезпечують наявні та перспективні обсяги перевезень. Водночас для забезпечення перевезень «Азія – Європа» необхідно мати відповідну транспортно-логістичну інфраструктуру, насамперед, для перевантаження контейнерів із «широкої» колії на «вузьку» та навпаки. Як показує аналіз, вантажі, що прямують у Європу, перевантажуються на терміналах країн ЄС, а вантажі з Європи – на українських потужностях. Характеристику основних контейнерних терміналів на кордоні Україна – ЄС наведено в таблиці 2 [4].

Запорукою подальшого розвитку залізничного транспорту у мультимодальній системі перевезень вантажів має стати розроблення Стратегії розвитку залізничного транспорту, яка повинна ґрунтуватись на реформуванні системи державного регулювання галузі, подальшій її демонополізації, що, загалом, стане важливим кроком до вирішення проблеми оновлення рухомого складу, модернізації інфраструктури, підвищення пропускної спроможності, розвитку швидкісних сполучень і, як наслідок, підвищення конкурентоспроможності як на національному, так і на міжнародному ринках транспортних послуг [6, с. 92].

Треба додати, що у країнах Європи в системі мультимодальних перевезень вантажів активно використовується перевезення контейнерів річковим транспортом. Проте в Україні з різних причин частка річкового транспорту у цьому сегменті становить менше 1 %, саме тому під час проведення дослідження річний транспорт не розглядався.

Таблиця 2

Характеристика основних контейнерних терміналів на кордоні Україна – ЄС

терміналів на кордоні Україна – ЄС Термінал	Країна	Місто	Потужність, тис. TEU/рік
Euroterminal	Польща	Славкув	280
Centrum Logistyczne	Польща	Медика, Журавиця	44
Haniska	Словаччина	Ганиска	100
Kosice	Словаччина	Кошице	700
TKD	Словаччина	Добра	180
Zahony-Port	Угорщина	Захонь	130
Мостиська-2	Україна	Мостиська	50
Лиски	Україна	Чоп	30
Закарпатин-терпорт	Україна	Чоп	20
ПАКОБО	Україна	Чоп	10
Карпати	Україна	Батьово	10

Джерело: [4]

Висновки і пропозиції. Отже, за результатами проведеного дослідження доходимо висновку, що перспективи розвитку мультимодальних транспортних систем України залежать від ефективності та конкурентоспроможності транспортної галузі, вдосконалення правового механізму, забезпечення пріоритетного розвитку інфраструктури міжнародних транспортних коридорів, їх функціонування на основі сучасних логістичних технологій, наскрізного тарифу, інформаційної підтримки, відсутності адміністративних бар'єрів тощо. А отже, потреба в посиленні дієвості інструментарію механізмів державного управління транспортною галуззю країни є очевидною.

Список використаної літератури:

1. Арефьев И. Определение интегрального коэффициента технической эффективности транспортной единицы. СПб.: «МАТ», 2007. С. 64–65.
2. Вернигора Р., Огороков А., Цупров П. Мультимодальні перевезення як базовий сегмент транзитного потенціалу України. Транспортні системи та технології перевезень. 2017. Вип. 14. С. 20–29.
3. Жариков А. Роттердамські правила. ASTERS. 2015. URL: <https://www.asterslaw.com>
4. Засядько Н. Контейнерная терминология: где переваливаются грузы на пути из Украины в Европу. URL: https://cfts.org.ua/articles/konteynernaya_terminalogiya_gde_perevalivayutsya_gruzu_na_puti_iz_ukrainy_v_evropu_1176.
5. Козырь Б. Портовая реформа и развитие контейнерных перевозок в Украине. Порты Украины. 2013. № 7. С. 13–17.
6. Махова Ю. Стратегія розвитку державного регулювання залізничної галузі в Україні. Проблеми і перспективи економіки та управління. 2016. № 3 (7). С. 90–95.
7. Месік Ю. Україна та новий Шовковий шлях: чи візьме Україна участь у «проекті сторіччя»? Європейська правда. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/.../703438>.
8. Муравский А. Один пояс – много маршрутов. Порты Украины. 2017. URL: <https://ports.com.ua/articles/odin-poyas-mnogo-marshrutov>.
9. Платформа економічного патріотизму: невідкладні заходи. URL: <https://uspp.ua/«platformu-ekonomichnogo-patriotizmu»>.html.
10. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 р.: розпорядження КМУ від 30 травня 2018 р. за № 430-р. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/430-2018-p>.
11. Соколова О. Концептуальні засади формування мультимодальної системи перевезення вантажів. Наукоємні технології. 2014. № 1 (21). С. 114–118.
12. Україна в цифрах 2017. Статистичний збірник. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Платонов О. И. Среда реализации механизмов государственного регулирования мультимодальныз перевозок

В статье исследована среда реализации механизмов государственного регулирования мультимодальных перевозок. Доказано, что без четкой позиции на самом высоком правительственном уровне и определения стратегических приоритетов для транспортной отрасли Украина может остаться на обочине мировых торговых путей. Определены векторы повышения действенности инструментария механизмов государственного регулирования мультимодальных перевозок.

Ключевые слова: механизмы государственного регулирования, мультимодальные перевозки, мультимодальная система перевозок грузов.

Platonov O. I. The environment of implementation of the mechanisms of state regulation of multimodal transportation

In the article the environment of implementation of mechanisms of state regulation of multimodal transportation is investigated. It is proved that without a clear position at the highest governmental level and the definition of strategic priorities for the transport industry Ukraine can stay on the brink of world trade routes. The vectors of increasing the efficiency of the instrumentation of the mechanisms of state regulation of multimodal transportation are determined.

Key words: mechanisms of state regulation, multimodal transport, multimodal cargo transportation system.

Ю. Г. Прав

кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного адміністрування,
заступник завідувача кафедри менеджменту
Міжрегіональної академії управління персоналом

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В БУДІВНИЦТВІ

У статті проілюстровано переконливе розуміння сучасних тенденцій вдосконалення державного регулювання в будівництві. Визначено місце й роль будівництва в суспільно-економічному житті країни. Систематизовано наукові напрацювання вітчизняних учених. Зазначено, що у світі на перше місце виходить не лише економічний стан країн, але й показники якості життя, через які відкривається шлях до щастя людини та її комфортного існування. Обґрунтовано доцільність державного регулювання зазначеної галузі.

Ключові слова: державне регулювання, галузь будівництва, соціально-економічний розвиток, сучасні тенденції, механізм державного регулювання, будівництво.

Постановка проблеми. Сучасні тенденції економічного розвитку диктують нові вимоги до системи державного регулювання якості життя, що зумовлено багатогранною специфікою основних її складників, зокрема економічного механізму такої системи, який під впливом зовнішніх чинників змушений адаптуватись до сучасних умов, що проявляється через зміну та вдосконалення економічного механізму регулювання зайнятості, освіти, охорони здоров'я, оплати праці, доходів населення та соціального захисту населення [13, с. 153]. Однак особливу увагу варто приділити галузі будівництва.

Становище будівельної галузі як об'єкта державного регулювання зумовлене змінами політичної, правової, суспільної на економічній сфері української держави. Будівництво є матеріальною основою для підвищення рівня та якості життя населення, що проголошене в Україні як головна мета довгострокової соціально-економічної політики держави. Ситуація дає змогу констатувати недостатню ефективність державного регулювання відносин у сфері будівництва, що пов'язано з неузгодженістю соціально-економічної політики на різних рівнях її реалізації [5].

У зв'язку із невизначеністю цього питання стосовно державного регулювання в будівництві треба детально розглянути проблематику та сучасні тенденції вирішення ситуації, що склалася.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В умовах євроінтеграційних процесів ця проблематика починає активного обговорюватися у наукових колах. Особливу увагу цьому питанню

приділили такі вітчизняні вчені, як Л. Антонова, А. Белятинський, Н. Бібік, О. Бойко, Т. Бутирська, Л. Головка, Л. Дідківська, Л. Калініченко, Ю. Ковбасюк, С. Кравченко, К. Краюшкіна, К. Лисницька, І. Машков, В. Мелко, О. Непомнящий, В. Першаков, О. Понуровський, В. Слончак, О. Чемакіна, В. Шубенкіна.

Аналізуючи наукові здобутки українських авторів, стає зрозуміло, що державне регулювання в галузі будівництва є важливим і необхідним видом діяльності, що гарантує українській державі соціально-економічний розвиток. Однак питання державного регулювання будівельної галузі розкрито недостатньо та потребує подальших досліджень, що дасть можливість застосовувати нові методи та підходи на практиці та використати досвід зарубіжних країн для забезпечення сталого розвитку України.

Мета статті полягає в аналізі сучасних тенденцій державного регулювання в будівництві та визначенні перспективних напрямів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку української держави будівництво відіграє важливу роль у розвитку економічної системи кожної держави, оскільки економічне зростання в будь-якій сфері діяльності неможливе без підйому саме будівельного комплексу. Саме в будівництві закладаються технічний рівень майбутнього виробництва, рівень комфорту житла, особливості майбутнього міста, його інфраструктура, стан міського господарства [15, с. 55].

Будівництво є різноплановим явищем та об'єктом правового регулювання різних суспільних відносин, зокрема адміністративно-правових. Державна політика в будівельній галузі здійснюється шляхом вироблення, прийняття та застосування нормативно-правових актів, будівельних норм, стандартів і правил. Одним з основних обов'язкових елементів системи державного управління є контроль-но-наглядова функція держави за суб'єктами будівельного ринку [14]. Основне завдання будівництва – це створення і поновлення основних фондів, що призначаються для розвитку громадського виробництва та вирішення національних проблем. Основні фонди, або засоби праці, становлять головну частину національного багатства країни. До них, перш за все, належать виробничі будинки і споруди, що разом із житловими масивами формують середовище, в якому живе людина [4, с. 10].

Сьогодні сфера будівництва є важливим складником матеріальної бази модернізації та структурної перебудови економіки, забезпечуючи, зокрема, розширене відтворення та оновлення основних засобів виробництва. Від темпів зростання галузі будівництва залежить соціально-економічний розвиток суспільного виробництва загалом, що зумовлює необхідність створення сприятливих умов для будівельного бізнесу [11].

Слушно, що провідну роль у будівельній галузі відіграє державне регулювання. В «Енциклопедії державного управління» державне регулювання визначають як сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян. Воно містить закони, формальні і неформальні приписи та допоміжні правила, встановлювані державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження [7].

Л. Головка та Л. Дідківська зазначають, що державне регулювання – це управління соціально-економічним розвитком країни, тобто сукупність заходів державного впливу на об'єкти і процеси з метою певного спрямування господарської діяльності суб'єктів національної економіки, узгодження їхніх інтересів і дій для реалізації певних цілей [6, с. 25].

Зважаючи на це, механізм державного регулювання містить такі компоненти: ресурси регулювання, об'єкти регулювання, форми регулювання, методи регулювання, концепції регулювання, інструменти регулювання.

Основною формою державного впливу виступає державна політика, що визначається як відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність органів державної влади стосовно певного питання чи комплексу питань, що здійснюється ними безпосередньо чи опосередковано і впливає на життя суспільства. Також визначається як «напрям дій» регуляторних заходів, законів, бюджетних пріоритетів стосовно певної теми, що здійснюється державним органом чи його представниками [2].

Дефініцію «державне регулювання» досліджують крізь призму методів, засобів та інструментів регулювання. Під державним регулюванням будівельної галузі український дослідник Л. Антонова пропонує розглядати сукупність інструментів, за допомогою яких органи державної влади встановлюють обов'язкові для виконання вимоги до підприємств і громадянам, які здійснюють діяльність у будівельній галузі [1, с. 144].

Н. Бібік та О. Понуровський, оцінюючи результативність та ефективність державного регулювання у будівельній сфері, зазначають, що виникають певні суперечності та протиріччя, зокрема, у формуванні ефективного державного контролю та регулюванні, створенні сприятливих умов для діяльності всіх учасників будівельного ринку, удосконаленні державних інструментів контролю, підтримці розвитку будівельного сектору економіки та інші, що зумовлено деякою відірваністю теоретичної бази від практичної діяльності [2].

В умовах децентралізації розвиток будівельної галузі має свої особливості. Державне регулювання є одним із комплексних факторів, що впливає на ефективність функціонування підприємств будівельної індустрії. Такий вплив проявляється через адміністративні та економічні методи регулювання всіх сфер розвитку підприємства. Серед адміністративних методів можна назвати розроблення та реалізацію законодавчих актів, що сприяють розвитку ринкових відносин, контроль із боку держави за дотриманням правил обов'язкової сертифікації, вимоги виконання державних стандартів та інші.

Варто зазначити, що управління будівельною діяльністю зумовлюється специфікою та профілем роботи підприємницьких структур, що має створювати економіко-правові умови для діяльності кожної з них. Зважаючи на це, органами регулювання у сфері будівництва в Україні є такі:

- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України;
- Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України;
- Державна архітектурно-будівельна інспекція України;
- місцеві органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування.

Важливу роль у вдосконаленні державного регулювання відіграють взаємовідносини влади із суспільством, що забезпечують розвиток Української держави за допомогою регулювання суспільних процесів, включно з державним будівництвом, соціальною, політичною, економічною сферами життя.

Для вдосконалення державного регулювання в будівництві органами регулювання було розроблено низку законодавчих документів, зокрема такі: закони України «Про архітектурну діяльність», «Про будівельні норми», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», «Про основи містобудування», «Про Генеральну схему планування території України», «Про регулювання містобудівної діяльності»; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві», «Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи», «Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації», «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю», «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» тощо.

Діяльність будь-якого органу регулювання у сфері будівництва повинна бути заснована на компетенції цього органу. Він не має права виходити за її межі, позначені в законодавчих документах. Порушення встановленого обсягу компетенції може виражатися:

- у прийнятті нормативно-правових документів, що регламентують питання, які повинні вирішуватися на рівні законодавчого акта;
- у прийнятті нормативно-правових документів, що регламентують питання, які повинні регламентуватися актами інших органів.

Також варто враховувати, що перелік питань, зарахованих до компетенції відповідних органів у галузі будівництва, не є вичерпним. Він може доповнюватися відповідно до Конституції Укра-

їни та чинного законодавства. Однак, аналізуючи сучасну ситуацію, можна стверджувати про відсутність чіткої межі компетенцій органів регулювання в будівельній діяльності.

Загалом, специфіка ситуації, що склалася в Україні, полягає в тому, що надзвичайно низький рівень доступності покращення житлових умов призводить до загострення житлових проблем, причому зазначена тенденція прогресує у зв'язку з погіршенням стану будинків, що мають високий відсоток амортизації. Крім того, ситуація, коли спроможність придбати будь-яке житло є у невеликої частини населення, сприймається як несправедлива і створює додаткову соціальну напруженість у суспільстві [12].

Сьогодні досить складно говорити про будь-яку конкурентоспроможність цієї галузі. Якщо на регіональному рівні чітко прослідковується тенденція верховенства будівельних організацій центральних районів і великих міст-мільйонерів у зв'язку з їхніми значними потужностями й інвестиційною привабливістю, то на глобальному рівні будівельна галузь України значно відстає через відсутність необхідних фінансових та організаційних перетворень [8, с. 67].

На думку С. Кравченко, продовження процесу систематизації нормативно-правових актів щодо державного регулювання у будівельній сфері та забезпечення прав та інтересів учасників інвестиційної діяльності дадуть змогу виявити суперечності в частині погоджувальних процедур, неоднозначності у трактуванні будівельних норм на практиці, консолідувати зусилля державних, громадських і приватних інтересів задля забезпечення сталого розвитку територій [9, с. 8].

Дослідник Т. Бутирська зазначає, що в сучасних умовах надзвичайно важливо для України розвивати наукову сферу державного будівництва в її широкому значенні: як дослідження, розроблення і вирішення проблем загальнодержавних, а не тільки правових, тобто проблем, безпосередньо пов'язаних із розвитком держави та суспільства [3].

Серед першочергових завдань, які стоять перед органами державного регулювання у сфері будівництва, В. Мелко визначає такі:

- по-перше, з одного боку спрощення та вдосконалення адміністративних процедур видачі дозвільної документації (скорочення часу на очікування дозволів, зниження витрат тощо), а з іншого боку – посилення контролю за дотриманням будівельних та екологічних норм будівельниками;

– по-друге, розширення можливостей для державно-приватного партнерства у процесі будівництва важливих соціально-економічних об'єктів;

– по-третє, розширення застосування фінансово-кредитних механізмів забезпечення будівництва та управління об'єктами нерухомості;

– по-четверте, розширення сфери застосування механізмів страхування для забезпечення захисту від ризиків, які притаманні галузі будівництва [10, с. 22].

Під час аналізу підходів до державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві виявлено основні тенденції щодо вдосконалення державного регулювання в будівництві, серед яких такі:

- дерегуляція підприємницької діяльності;
- децентралізація управління будівництвом;
- акцент на регіональний розвиток і розвиток місцевих громад;
- перехід від функціонального до проектного управління;
- управління проектами на принципах ризик-менеджменту тощо.

Варто зазначити, що високий рівень розвитку суспільства без ефективного функціонування будівельного комплексу просто неможливий. Будівництво впливає на формування пропорцій і темпів розвитку майже всіх галузей господарства, розміщення продуктивних сил і розвиток регіонів. Від розвитку цієї галузі залежить створення нових міст і сіл, окремих мікрорайонів, реконструкція житлових фондів, будівництво промислових і сільськогосподарських підприємств, транспортних об'єктів, лікарень, шкіл, торгових центрів тощо [4, с. 9].

З огляду на зазначене можна стверджувати, що на сучасному етапі розвитку як ніколи зростає необхідність в ефективному державному регулюванні будівельної галузі. Перспективні напрями вдосконалення регулювання базуються на створенні комфортних умов для життєдіяльності суспільства, зокрема:

- упровадження сучасних технологій для спорудження енергоефективних і ресурсоекономічних екологічно чистих будівель і споруд;
- виконання вимог до якості робіт і прийнятих в експлуатацію об'єктів;
- поліпшення споживчих і експлуатаційних характеристик будівель і споруд, застосування довговічних і якісних матеріалів, виробів і конструкцій.

Сучасні тенденції розвитку зумовлені не лише економічним станом країн, але й показниками якості життя, через які відкривається шлях до щастя людини та її комфортного існування. У цьому аспекті велике значення має ефективність державного регулювання в будівництві.

Висновки і пропозиції. У статті проаналізовано сучасні концепції державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві. Визначено місце й роль будівництва в суспільно-економічному житті країни. Систематизовано наукові напрацювання вітчизняних учених. Розглянуто сутнісні характеристики та механізм державного регулювання, який містить ресурси, об'єкти, форми, методи, концепції та інструменти.

Особливу увагу приділено органам державного регулювання у сфері будівництва та нормативно-правовим документам. Визначено, що сьогодні відсутня чітка межа компетенції органів регулювання будівельної діяльності. Зазначено, що у світі на перше місце виходить не лише економічний стан країн, але й показники якості життя, через які відкривається шлях до щастя людини та її комфортного існування. Обґрунтовано необхідність ефективного державного регулювання зазначеної галузі. Визначено перспективні напрями вдосконалення державного регулювання в будівництві.

Перспективи подальших досліджень і публікацій полягають у проведенні комплексного аналізу зарубіжного досвіду та формуванні належних умов для впровадження нових методів і підходів в українській практиці.

Список використаної літератури:

1. Антонова Л.В. Стратегічні пріоритети розвитку державного регулювання будівельної галузі економіки України. Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія: «Державне управління». № 223 (235). С. 143–149.
2. Бібік Н.В., Понуровський О.І. Аспекти державного регулювання будівельного ринку України. URL: http://economy.kname.edu.ua/images/files/konferenc/dec2014/6_3.pdf.
3. Бутирська Т.О. Державне будівництво і державне управління: компаративний аналіз. Державне управління: теорія та практика: електрон. наук. фах. вид. НАДУ. 2005. Вип. 1. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej1/txts/BUT-1.htm>.
4. Вступ до будівельної справи: навч. посібник / В.М. Першаков, А.О. Белятинський, О.В. Чемакіна, І.Л. Машков, О.Л. Бойко, К.В. Краюшкіна,

- К.М. Лисницька / За заг. редакцію докт. техн. наук, проф. В.М. Першакова. К.: НАУ, 2016. 122 с.
5. Гайдук О.В. Державне регулювання у сфері житлового будівництва в Україні: стаття. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2014-3/doc/1/05.pdf>.
 6. Дідківська Л.І., Головка Л.С. Державне регулювання економіки. К.: «Знання», 2004. 213 с.
 7. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 4: Галузеве управління / наук.-ред. колегія: Р.М. Їжа (співголова), В.Р. Бодров (співголова) та ін. 2011. 648 с.
 8. Калініченко Л.Л., Сидорова Ю.Р. Аналіз тенденцій розвитку будівельної галузі та будівельної продукції України. Молодий вчений. 2017. № 4. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/4.4/15.pdf>
 9. Кравченко С.Г. Державне регулювання страхової діяльності у будівництві як аспект державної політики розвитку. Державне будівництво. 2017. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/1/05.pdf>.
 10. Мелко В. Галузь будівництва як об'єкт державного регулювання. Global world: науковий альманах. 2016. № 2 (II). С. 18–22. URL: https://eprints.oa.edu.ua/6215/1/Global_world_2_2006-18-22.pdf.
 11. Melko V. Імплементация міжнародного досвіду державного регулювання страхування ризиків будівельної діяльності в Україні. Аспекти публічного управління. 2017. № 4. С. 40–49. URL: <https://doi.org/10.15421/15201660>.
 12. Непомнящий О.М. Аналіз стану державного регулювання житлового будівництва в Україні: стаття. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/putp/2012-4/doc/3/01.pdf>.
 13. Постніков В.С. Перспективні напрями удосконалення економічного механізму державного регулювання якості життя. Сталий розвиток економіки: всеукраїнський науково-виробничий журнал. 2013. № 1. С. 153–157.
 14. Слончак В.В. Нагляд та контроль за виконанням законодавства у галузі будівництва: міжнародний досвід. Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 3. С. 154–156. URL: http://pap.in.ua/3_2017/47.pdf.
 15. Шубенкіна В.О. Тенденції розвитку будівельного комплексу України. Молодий вчений. 2016. № 8 (35). С. 55–58. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/8/13.pdf>.

Прав Ю. Г. Современные тенденции совершенствования государственного регулирования в строительстве

В статье проиллюстрировано убедительное понимание современных тенденций совершенствования государственного регулирования в строительстве. Определены место и роль строительства в общественно-экономической жизни страны. Систематизированы научные наработки отечественных ученых. Отмечено, что в мире на первое место выходит не только экономическое положение стран, но и показатели качества жизни, через которые открывается путь к счастью человека и его комфортного существования. Обоснована целесообразность государственного регулирования данной отрасли.

Ключевые слова: государственное регулирование, отрасль строительства, социально-экономическое развитие, современные тенденции, механизм государственного регулирования, строительство.

Prav Yu. H. Modern trends in improving state regulation for construction

The article illustrates a convincing understanding of modern trends in the improvement of state regulation in construction. The place and role of construction in the socio-economic life of the country are determined. The scientific achievements of domestic scientists are systematized. It is noted that in the world in the first place not only the economic status of the country, but also indicators of quality of life, through which opens the path to human happiness and its comfortable existence. The expediency of state regulation of this industry is substantiated.

Key words: state regulation, construction industry, socio-economic development, modern trends, mechanism of state regulation, construction.

Ю. Ю. Ряховськакандидат економічних наук, докторант
Класичного приватного університету

МЕТОДИКА ОЦІНКИ ЯКОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В РЕГІОНАХ

У статті досліджується методика оцінки якості державного управління в регіонах. Зокрема, метод агрегування даних, який ґрунтується на пороговому правилі: ваги тим чи іншим складовим частинам якості не присвоюється, але агрегування відбувається таким чином, щоб високі оцінки за рядом критеріїв компенсували дуже низького рівня оцінки за іншим критерієм. Регіони за такого підходу порівнюються не з якоюсь заданою ззовні системою еталонів, а між собою. Запропонована цінність послуги для споживача визначається співвідношенням здійснених витрат і отриманих результатів. Беручи до уваги те, що споживач державних послуг найчастіше не має можливості вибору постачальника, а також те, що більшість державних послуг є неминучими в отриманні, бачимо, що кінцева цінність для споживача буде тим вище, чим нижче витрати на отримання послуги.

Ключові слова: методика оцінки якості, державне управління, регіон, послуга, ефективне управління.

Постановка проблеми. Методика оцінки якості державного управління в регіонах передбачає оцінку на основі аналізу офіційних документів якості процесів, що реалізуються органами виконавчої влади (причому як внутрішніх процесів, так і процесів взаємодії зі споживачами).

До складу критеріїв оцінки якості увійшли три групи критеріїв:

1) орієнтованість системи управління на результат (якість процесу цілепокладання, бюджетування);

2) внутрішня організація діяльності (якість організації внутрішніх процесів: використання ефективних технологій управління, створення умов для ефективності);

3) взаємодія зі споживачами послуг (якість процесів взаємодії з громадянами та організаціями: ступінь комфортності і трансакційні витрати взаємодії). Використовуваний у даній методиці метод агрегування даних ґрунтується на пороговому правилі: ваги тим чи іншим складовим частинам якості не присвоюється, але агрегування відбувається таким чином, щоб високі оцінки за рядом критеріїв компенсували дуже низького рівня оцінки за іншим критерієм. Регіони за такого підходу порівнюються не з якоюсь заданою ззовні системою еталонів, а між собою. Так, наприклад, якщо в регіоні запроваджено той чи інший інноваційний механізм управління, то цей регіон «домінує», «перемагає» інші регіони, які його не впровадили. Від-

повідно до отриманих оцінок регіонам присвоюються рейтинги: А + (висока якість державного управління), А (гарна якість), В (середня якість) або С (низька якість) [1, с. 11].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам впливу державного управління та якості надання органами влади послуг населенню присвячені наукові праці таких учених: І. Дзюби, Е. Лібанової, В. Мандибури, А. Романа. Окремі питання з розв'язання проблем підвищення якості життя населення досліджують вітчизняні вчені: В. Геєць, М. Долішній, М. Горбатов, М. Кизим, В. Пономаренко, У. Садова, В. Максимов, І. Прибіткова. Актуальні питання з аналізу досвіду державного управління в регіонах, програмного управління якістю життя в регіонах віддзеркалені в наукових працях провідних учених: Б.В. Бойцова, Б.І. Герасимова, А.І. Лисицина, А.І. Субетто, А.І. Чиркова, Г.Н. Тарасової, Е.В. Шилкова, Н.І. Неряєва.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є визначення принципу публічного управління, що забезпечить розуміння якості державного управління, а також ідентифікація основних джерел формування результатів діяльності органів державного управління в регіоні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для визначення поняття «суспільна цінність», а також суті концепції суспільної цінності як підходу до оцінки діяльності органів виконавчої влади доцільно звернутися спочатку до терміну

«цінність». Термін «цінність» широко вживається у філософській та соціологічній літературі для вказівки на людське, соціальне або культурне значення певних явищ. Так, В.Б. Артеменко визначив цінність як вираження ступеня оцінки, яку людина дає різним предметам своїх бажань [2, с. 169]. В економічній теорії протягом її еволюції проблема визначення поняття цінності і його співвідношення з поняттями корисності і вартості була однією з ключових. О. Бабінова підкреслює, що сьогодні в економічній літературі немає чіткого поділу понять «цінність» і «вартість», в україномовних джерелах поняття «цінність» часто прирівнюється до ціни [3]. Однак поняття цінності є ширшою категорією, ніж «вартість» і «ціна», оскільки може виражатися не тільки в грошах. Дана властивість є змінним, відносним, виявляється тільки в порівнянні з іншими товарами (в умовах обміну).

Таким чином, цінність пов'язана з об'єктом оцінки, що має деякі властивості, а також її визначальним суб'єктом, що має певні потреби, задовольнити які покликаний об'єкт.

У контексті даної роботи термін «суспільна цінність» розглядається в прив'язці до діяльності органів виконавчої влади, які є постачальниками специфічного виду послуг для суспільства. Таким чином, об'єктом оцінки є результати діяльності органів виконавчої влади (більшого чи меншого охоплення), а суб'єктом оцінки – суспільство, що складається з індивідів і їх об'єднань (організацій). Споживча цінність цих результатів визначається їх відповідністю громадським перевагам і потребам. Мінова (відносна) цінність визначається на ринку цих результатів, тобто на політичному ринку, де зведені учасники демократичного процесу узгодження громадських переваг (і визначається «ціна» результатів діяльності органів влади) [4, с. 122].

Додану цінність, вироблену в результаті діяльності інститутів влади, можна уявити як різницю між вигодами і ресурсами, віддавати громадянами. В основі створення додаткових цінностей лежить неявний, а іноді – явний контракт між суспільством і органами влади. Громадська цінність діяльності органів державного управління має місце, коли громадяни індивідуально або колективно готові віддавати щось взамін цієї цінності. Плата за одержувану від держави цінність може виражатися у фінансових термінах («податки», «збори»), може включати також інші особисті ресурси, такі як обмеження особистих свобод і наділення держави правом примусу (замість забезпечення

власної безпеки), розкриття приватної інформації (для отримання більш персоналізованих послуг), час (служба в армії), а також інші особисті ресурси. Таким чином, у концепції суспільної цінності істотне значення відіграє поняття альтернативних витрат. Потреба громадян у державних послугах, не підкріплена готовністю платити за них, ставить під сумнів здатність генерувати суспільну цінність органу виконавчої влади, діяльність якого спрямована на задоволення такої потреби [5]. Так, наприклад, опитування громадської думки показує, що громадяни хочуть збільшення суспільних витрат на певний вид послуг, але не ідентифікує суспільне бажання платити за таку політику, не дозволяє зробити висновок, що більш високі витрати в результаті збільшать суспільну цінність. Легітимність органів державної влади й управління в цілому залежить безпосередньо від здатності створювати суспільну цінність.

Громадська цінність тісно пов'язана із цінностями, прийнятими в суспільстві. Розглянуті кризи призму суспільної цінності, ідеал і цінність будь-якої організації громадського сектора або органів державного управління як постачальників послуг повинні оцінюватися, перш за все, в залежності від того, наскільки їх діяльність орієнтована на максимізацію суспільної цінності. Невідповідність діяльності органів державного управління та її результатів прийнятним цінностям можуть вести до руйнування суспільної цінності.

О.В. Лащенко визначає суть концепції суспільної цінності, виходячи із спостереження, що «нормативно не відображаються колективні цілі». Дані цілі є найбільш ясно упізнаваними щодо прав, які можна розглядати як універсальні, такі як здоров'я, освіта, правосуддя, прибирання сміття тощо Вони стосуються цінностей справедливості і рівності [6, с.13]. О.В. Лащенко, розмірковуючи про природу суспільної цінності, зазначає, що вона не може оцінюватися в термінах «економічного ринку індивідуальних споживачів, але швидше на політичному ринку громадян і колективних рішень представницьких демократичних інститутів» [6, с. 14].

Безумовно, під час оцінки діяльності органів державного управління громадяни очікують ефективності суспільних витрат, а отже, не можна вважати економічну оцінку неприйнятною. Однак використання концепції суспільної цінності призводить до необхідності включення в критерії оцінки діяльності органів державного управління додаткових показників, які більш широко відображають потреби і переваги громадян.

Аналізуючи суспільну цінність результатів діяльності органів державного управління, А.И. Лисицин ідентифікує три основних джерела її формування: державні послуги, результати і довіру [7, с. 5].

1. Державні послуги. Якість державних послуг є одним із ключових факторів, що впливають на суспільну цінність, яка створюється органами державного управління. А.И. Лисицин виділяє п'ять основних чинників, що впливають на сприйняття цінності державних послуг: доступність послуг; рівень задоволеності споживачів послугами; сприйняття суспільством значущості послуг, що надаються; справедливість у наданні послуг; а також витрати на їх отримання [7, с. 4].

Державні структури мають у своєму розпорядженні два основних інструменти максимізації цінності державних послуг. З одного боку, процес надання послуг повинен бути оптимізований із точки зору ефективності витрат. Даний вимір цінності відображає оцінку ефективності внутрішніх процесів органів державного управління, пов'язаних із наданням державних послуг. Цінність державних послуг тим вище, чим нижче витрати на виробництво виходу функції державного управління, відповідного заданим (або законодавчо встановленим) стандартам якості.

Другий вимір цінності державних послуг пов'язаний із зовнішньою оцінкою їх якості і відображає погляд споживача на процес надання послуг, а також на результати цього процесу. У широкому сенсі результативність діяльності органів державного управління знаходить вираз у зміні показників добробуту суспільства, тоді як на рівні окремо взятого споживача оцінка якості послуг нерозривно пов'язана зі ступенем його задоволеності.

Для кожного індивідуального споживача можна виділити дві найбільш очевидні складові частини цінності адміністративної послуги: вартісну і якісну.

Вартісна складова частина цінності піддається кількісному вимірюванню і може бути оцінена в грошовому вираженні. Вартість послуги для споживача визначається витратами на її отримання. До них можуть належати: встановлена вартість послуги (наприклад, державний збір), сукупні витрати часу на отримання послуги, а також інші витрати, здійснені для отримання послуги (наприклад, хабарі). Цінність послуги для споживача визначається співвідношенням здійснених витрат і отриманих результатів. Беручи до уваги, що споживач державних послуг найчастіше не має можливості вибору

постачальника, а також що більшість державних послуг є немінучими в отриманні, то кінцева цінність для споживача буде тим вище, чим нижче витрати на отримання послуги.

Якісні характеристики послуги неможливо оцінити в грошовому вираженні, однак саме вони роблять безпосередній вплив на сприйняття якості послуги, а також ступінь задоволеності споживача обслуговуванням. Необхідно також підкреслити, що якісні характеристики адміністративної послуги мають безпосередній вплив на її вартість для споживача. До них можна віднести такі, як:

1) якість обслуговування (сприймається споживачем ставлення з боку постачальника);

2) можливість вибору способу отримання послуги / кількості можливих каналів отримання послуги;

3) доступність, повнота і точність інформації про послугу;

4) ймовірність здійснення помилок у процесі надання послуги;

5) швидкість отримання послуги;

6) прозорість процедури надання послуги;

7) комплексність послуги (кількість необхідних контактів із державними відомствами для отримання послуги);

8) підтримка споживача в процесі отримання послуги (забезпечення зворотного зв'язку, консультації) [8, с. 28].

2. Результати діяльності органів державного управління. Суспільство оцінює роботу органів державного управління не тільки виходячи з досвіду отримання послуг його членами, але також із огляду на здатність органів влади отримувати цілий ряд соціально бажаних і значимих результатів.

Варто зазначити, що результати діяльності органів державного управління завжди розглядалися суспільством як основна частина контракту з урядом. Протягом багатьох століть еволюція суспільних переваг щодо результатів діяльності уряду привела до зміщення акцентів у громадській цінності з таких результатів, як мир і безпека, до охорони здоров'я, скорочення бідності, поліпшення навколишнього середовища тощо. Таким чином, результати є похідними від цілей державної політики в тих чи інших функціональних областях діяльності органів державного управління.

На відміну від індивідуалізованих державних послуг, результати діяльності органів державного управління більшою мірою мають властиво-

сті чистих суспільних благ: результати в таких областях, як правопорядок, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, поліпшення навколишнього середовища, розширення освітніх послуг тощо, споживаються суспільством колективно. Даний факт має кілька суттєвих наслідків для цілей аналізу і оцінки діяльності органів державного управління. По-перше, колективний характер споживання результатів діяльності органів державного управління зумовлює розстановку пріоритетів у виборі державної політики, виходячи з колективних переваг, які важко виявити. По-друге, критерії для оцінки і оцінка результатів, на відміну від послуг, більш розмиті: оцінка цінності результатів є скоріше колективною, ніж індивідуальною – на практиці споживачі мають справу з конкретними послугами та здатні оцінити їх більш точно, ніж результати. Однак у цілому можна припустити, що досягнення більш високих результатів, які відповідають цінностям, прийнятим у суспільстві, має асоціюватися з більш високим рівнем суспільної цінності, виробленої діяльністю органів державного управління.

Безумовно, між якістю послуг і результатами діяльності органів державного управління існує взаємозв'язок, однак він не настільки очевидний і однозначний. Так, наприклад, якість послуг комітету з охорони здоров'я може вносити вклад у покращення здоров'я населення, проте досягнення результатів у даній області (і їх висока суспільна цінність) вимагає більш широкого спектру діяльності (наприклад, розширення послуг освіти в області медицини, підвищення рівня інформованості населення, зміна переваг або способу життя з боку громадян). Таким чином, точне визначення вкладу тих чи інших послуг або видів діяльності органів державного управління у вигляді конкретних результатів на практиці не уявляється можливим [9, с. 78].

Однак загальна оцінка значущості і рівня результатів реалізації функцій органів державного управління, безумовно, є одним із найбільш важливих компонентів суспільної цінності.

3. Довіра інститутам влади. В межах будь-якої спільноти індивідууми взаємодіють у системі, утвореній широким діапазоном інститутів сім'ї, політичних асоціацій, інститутів влади, демократичних і законодавчих форумів і т.д. Відносини із цими інститутами засновані на певному рівні довіри. Довіра робить можливим досягнення цілей спільноти, які не були б досяжні в разі її відсутності. Відносини довіри спільноти – вираження здатності спільноти досягати кращої якості життя

в порівнянні з тією, яка була б доступна в умовах, коли її члени діяли б просто як індивідууми. Дане твердження підтверджується фактом, що рівень довіри позитивно корелює з громадською стабільністю, яка включає економічний, соціальний і психологічний добробут суспільства.

У деякому відношенні довіру інститутів державного управління може бути розцінено як один із прикладів результатів діяльності органів державного управління. Однак інші результати виконують у першу чергу функцію обслуговування, в той час як довіра є наслідком колективного досвіду громадян.

Висновки. Дослідження продемонструвало позитивну кореляцію між ступенем задоволеності державними послугами і довірою органам державного управління [9, с. 34]. Крім того, дослідження встановило, що і довіра, і задоволеність державними послугами багато в чому залежать від того, як досвід взаємодії з органами державного управління впливає на сприйняття громадянами рівня своєї інформованості, можливості особистого контролю, а також впливу на процеси, пов'язані з діяльністю інститутів влади. Даний аналіз має на увазі, що три заснованих на досвіді вимірювання (поінформованість, особистий контроль і вплив) заслуговують особливого інтересу під час оцінки суспільної цінності [9, с. 89].

У цілому можна виділити три основні чинники, що впливають на довіру органам державного управління:

- 1) загальний рівень соціальної довіри і схильності довіряти інститутам влади в цілому;
- 2) ефективність (результативність) діяльності органів державного управління та якість державних послуг;
- 3) поведінку політичних інститутів і політиків; ступінь відкритості, прозорості та підзвітності інститутів державного управління, орієнтованість їх діяльності на реальні переваги громадян.

1. Концепція суспільної цінності спирається на принципи ефективного публічного управління, які приймаються як основні «цінності» державного управління.

2. В основі концепції суспільної цінності – розгляд діяльності органів виконавчої влади з точки зору її впливу на значущі для суспільства цінності, створювані в результаті її здійснення: державні послуги, результати і довіри.

3. У відповідності до концепції суспільної цінності якість державного управління можна визначити як властивість органів виконавчої вла-

ди, яка визначається їх здатністю отримувати результати, що мають високу суспільну цінність.

4. Можна сформулювати взаємозв'язок між принципами ефективного публічного управління, якістю державного управління та концепцією суспільної цінності: реалізація принципів доброго публічного управління впливає на якість державного управління і знаходить вираз у підвищенні суспільної цінності державних послуг, досягненні більш високих результатів діяльності органів державного управління та підвищенні довіри інститутам влади.

Список використаної літератури:

1. Долішний М., Мошенець О. Ринкові механізми регіонального управління. Регіональна економіка. 2001. № 1. С. 7–17.
2. Артеменко В.Б. Методи інтегральної оцінки якості життя населення в управлінні регіональним розвитком. Регіональна економіка. 2002. № 1. С. 166–177.
3. Бабінова О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm>.
4. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. Москва, 2008. С. 121–124.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 р. № 614 «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади». Офіційний вісник України. 2006. № 20. Ст. 1435.
6. Лащенко О.В. Формування маркетингово-орієнтованої системи управління в місцевому самоврядуванні: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр., Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Д., 2008. 20 с
7. Лисицин А.И. Качество жизни населения – определяющий критерий социально-экономической политики администрации Ярославской области. Качество и жизнь. 2002. № 1. С. 4–5.
8. Шилков Е.В. К вопросу оценки качества жизни населения. Качество и жизнь. 2002. № 1. С. 26–31.
9. Бетин О.И., Герасимов Б.И., Дробышева В.В., Федорова Л.И. Экономический анализ системы управления качеством жизни: монография. Тамбов: Тамб. гос. техн. ун-т, 2007. 148 с.

Ряховская Ю. Ю. Методика оценки качества государственного управления в регионах

В статье исследуется методика оценки качества государственного управления в регионах. В частности, метод агрегирования данных, основанный на пороговом правиле: вес тем или иным составляющим качества не присваивается, но агрегирование происходит таким образом, чтобы высокие оценки по ряду критериев компенсировали очень низкого уровня оценки по другому критерию. Регионы при таком подходе сравниваются не по какой-то заданной извне системе эталонов, а между собой. Предложенная ценность услуги для потребителя определяется соотношением осуществленных расходов и полученных результатов. Принимая во внимание, что потребитель государственных услуг зачастую не имеет возможности выбора поставщика, а также, что большинство государственных услуг являются неизбежными в получении, – очевидно, что конечная ценность для потребителя будет тем выше, чем ниже будут затраты на получение услуги.

Ключевые слова: методика оценки качества, государственное управление, регион, услуга, эффективное управление.

Riakhovska Yu. Yu. Methods of assessing the quality of public administration in the regions

The article examines the methodology for assessing the quality of public administration in the regions. In particular, the method of data aggregation, which is based on the threshold rule: weights are not assigned to one or another component of quality, but aggregation occurs in such a way that high grades on a number of criteria compensate for the very low level of evaluation by another criterion. Regions with such an approach are compared not with any outside system of standards, but with each other. The proposed value of the service for the consumer is determined by the ratio of costs incurred and the results obtained. Taking into account that the consumer of public services often does not have the choice of the supplier, and also that most public services are inevitable in obtaining, the final value for the consumer will be the higher the lower the cost of receiving the service.

Key words: methodology of quality assessment, state administration, region, service, effective management.

УДК 351:796.011.1:615.825

Р. Р. Сіренко

кандидат наук з фізичного виховання та спорту, доцент,
завідувач кафедри фізичного виховання і спорту
Львівського національного університету імені Івана Франка

УНІФІКАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МАСОВОГО СПОРТУ В УКРАЇНІ

Розглянуто основні засади функціонування ринкової економіки в перехідних суспільствах пострадянської системи управління та господарювання. Досліджено особливості сфери надання фізкультурно-спортивних послуг державними та муніципальними владними інституціями в Україні на сучасному етапі. Проаналізовано основні принципи забезпечення матеріальними ресурсами системи фізичного виховання та масового спорту в розвинутих країнах світу. Запропоновано підходи з уніфікації механізмів державного регулювання фінансово-економічного забезпечення сфери фізкультурно-оздоровчої діяльності.

Ключові слова: державне регулювання, розвиток, механізми, сфера, уніфікація, масовий спорт, забезпечення, фінансово-економічний стан.

Постановка проблеми. Удосконалення сучасної системи державного регулювання розвитком масового спорту є актуальною науковою проблемою, оскільки цей вид управлінської діяльності відіграє важливу роль в ефективному функціонуванні соціально-гуманітарної сфери. Масовий спорт є одним з найважливіших складників життя будь-якої сучасної держави, досягнення в галузі масового спорту пропагують здоровий спосіб життя, який безпосередньо впливає на дієздатність населення.

Загальновизнаним є той факт, що сфера фізичної культури і спорту, особливо масовий спорт або спорт для всіх, покликана вирішувати різні соціально-економічні проблеми, такі як об'єднання суспільства, відволікання молоді від згубних звичок, профілактика захворювань, збільшення середньої тривалості життя та її якісного рівня. Володіючи незаперечною соціальною значимістю, спортивні послуги є важливими об'єктами державного регулювання. Органи державної влади, які безпосередньо дотичні до координації масового спорту серед населення, повинні уніфікувати механізми управління розвитком масової фізичної культури й оздоровчого спорту.

Державне регулювання розвитку масового спорту є процесом впливу держави на цей вид діяльності за допомогою комплексу механізмів забезпечення його ефективного функціонування. Механізми державного регулювання розвитку масового спорту є системою адміністра-

тивних, правових, економічних, організаційних та інформаційних методів і засобів впливу на взаємини між об'єктами системи масового спорту і суб'єктами управління. Важливим завданням даної статті є з'ясування джерел фінансування розвитку масового спорту, аналіз зарубіжного досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичний аналіз літературних джерел виявив, що найбільш значна частка у фінансуванні фізичної культури і спорту в розвинених країнах припадає на населення [2, с. 17]. Роль органів державної влади в розвитку масового спорту є стратегічною і повинна бути спрямована на визнання соціальної цінності масового спорту як пріоритетного напрямку державної соціально-гуманітарної політики.

Питання вдосконалення системи управління розвитку спорту розробляли такі авторитетні вчені, як М.М. Бака, В.М. Платонов, М.М. Булатова, М.В. Дутчак, С.В. Нікітенко. Однак автори не показали, яким чином можна залучити до спортивно-оздоровчих занять різні соціальні групи населення. Запропоновані ними підходи до державного регулювання спортивно-оздоровчих занять населення копіюють технології управління розвитку спорту вищих досягнень, спираються на адміністративні важелі управління, при цьому відсутнє теоретико-технологічне обґрунтування концепції управління розвитком спорту для всіх, створення сучасної системи ефективного управління розвитку спорту в регіоні.

Однією з важливих проблем розвитку суспільства є питання пошуку розумного співвідношення між державним і приватним секторами економіки, між загальнодержавною, регіональною та корпоративною економічною політикою. Для розвитку системи масового спорту, або спорту для всіх в Україні необхідна уніфікація механізмів державного регулювання фінансово-ресурсного забезпечення галузі, умови для прояву суспільних ініціатив, гнучке планування, державна протекціоністська підтримка [6, с. 2]. Необхідно активізувати процес наукового пошуку і науково-технічних розробок, інформаційного забезпечення та координувати підготовку і перепідготовку кадрів для роботи у сфері державного регулювання розвитку системи масового спорту в Україні.

Мета статті полягає в обґрунтуванні державного регулювання фінансово-економічного забезпечення розвитку масового спорту в Україні.

Для цього необхідно вирішити такі завдання:

1. Розглянути основні засади функціонування ринкової економіки в перехідних суспільствах пострадянської системи управління та господарювання.

2. Дослідити особливості сфери надання фізкультурно-спортивних послуг державними та муніципальними владними інституціями в Україні на сучасному етапі.

3. Проаналізувати основні принципи забезпечення матеріальними ресурсами системи фізичного виховання та масового спорту в розвинених країнах світу.

4. Запропонувати підходи з уніфікації механізмів державного регулювання фінансово-економічного забезпечення сфери фізкультурно-оздоровчої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Функціонування та ефективний розвиток масового спорту в умовах ринкової економіки передбачає постійний пошук додаткових джерел фінансування, інноваційних інструментів ведення конкурентної боротьби, здійснення ринкової комунікації. У розвинених країнах спонсорство розглядається як один із найважливіших інструментів матеріального забезпечення розвитку масового спорту. Фізкультурно-спортивні організації практично не в змозі без багатосторонньої та різноманітної підтримки проводити спортивні змагання [10, с. 67]. У країнах із централізованою економікою вплив держави зазвичай має прояв у вигляді директивних планів, державного розподілу ресурсів, держа-

ва є основним центром управління діяльністю господарських одиниць.

У країнах із ринковою економікою ступінь втручання держави та її органів в економічну діяльність господарських суб'єктів істотно менше і носить переважно непрямий характер. Держава впливає на соціально-економічний розвиток за допомогою законодавчих обмежень, податкової системи, інших фінансових інструментів і нормативів, інвестицій, субсидій, пільг, кредитування, реалізації соціальних програм [12, с. 7]. Визначальною рисою галузі масового спорту є те, що в економічному ракурсі вона виступає як невиробнича нематеріальна галузь, яка не обмежується єдиним органом управління, що створює специфіку її розвитку і фінансового регулювання.

На сучасному етапі розвитку світової економіки значна кількість країн, які раніше функціонували на засадах адміністративно-командної економіки, стикнулися з низкою проблем, що пов'язані з адаптуванням сфери фізичної культури і спорту до нових соціально-економічних умов. Перехід на засади ринкової економіки передбачає формування такої системи господарювання, яка б функціонувала на принципах самоокупності та самофінансування. Проте, як свідчить практичний досвід, досягнути такого результату у сфері надання фізкультурно-спортивних послуг можливо лише за наявності ефективного фінансово-економічного механізму, який би стимулював до розвитку цих послуг [8, с. 12].

У XXI столітті у світовому спортивному русі зміцнюється такий самостійний соціальний феномен, що виникнув наприкінці XX століття, як спорт для всіх, котрий представляє собою спортивно-оздоровчі заняття різних груп і верств населення відповідно до власних потреб та інтересів. Світова спільнота визнає, що можливості для занять спортом надані всім, можуть як покращити фізичне та ментальне здоров'я людини з мінімальними витратами, так і призвести до значного соціального розвитку суспільства. Завдяки концепції спорту для всіх кількість фізично-активних громадян у розвинених європейських країнах сягає 40–70%. Водночас лише 6–8% населення України залучено в спортивно-оздоровчі заняття [11, с. 32].

Дутчак М.В. [5, с. 14] класифікував видові ознаки спорту для всіх: наявність доступної рухової активності, яка є визначальною ознакою цього соціального явища; здійснення у вільний від навчання або трудової діяльності

та побутових турбот і транспортних послуг час, тобто під час дозвілля; заняття у формальних та/або неформальних групах чи самотійно; спрямованість на збереження здоров'я людини та покращання якості її життя. Саме останні видові характеристики відрізняють спорт для всіх від іншого соціального явища спортивного характеру – спорту вищих досягнень.

Гасюк І. [4] зазначає, що фінансування галузі фізичної культури та спорту містить низку протиріч, зокрема: зміну участі держави в забезпеченні життєдіяльності фізкультурно-спортивних організацій, значне проникнення в галузь ринкових відносин і формування приватного сектора, раніше неприйнятної цій галузі, активне формування ринку фізкультурно-спортивних послуг. В Європейській Хартії спорту вказується, що спорт для всіх має різні види і форми фізичної активності, які здійснюються епізодично або регулярно з метою зміцнення здоров'я, відпочинку, розваг, спілкування, самовдосконалення, участі в змаганнях, на основі власних потреб й інтересів.

Концепція спорту для всіх спирається на думку, що спорт має власні цінності, практичне освоєння яких робить багатобічний позитивний вплив на фізичне, психічне і соціальне здоров'я особистості. Спорт для всіх як соціокультурний феномен входить у загальний простір фізичної культури і може розглядатися з позиції теорії фізичної культури [3, с. 45]. Розроблення теоретико-методологічних основ управління розвитком спорту для всіх повинно дати відповіді на такі ключові питання: який характер взаємозв'язку між спортом вищих досягнень і спортом для всіх; які соціально-економічні умови формування мотивації спортивно-оздоровчої діяльності, та які принципи і механізми необхідно застосовувати під час розроблення державної політики у сфері розвитку спорту в Україні?

Питаннями координації та розвитку спорту для всіх у світі займаються такі авторитетні міжнародні організації, як Організація Об'єднаних Націй, Всесвітня Організація Охорони здоров'я, Дитячий Фонд ЮНІСЕФ, Міжнародний Олімпійський Комітет, Рада Європи, Асоціація міжнародних спортивних федерацій, Міжнародна Рада зі спортивної науки і фізичного виховання, Міжнародна конфедерація робочого спорту, Міжнародна Федерація спорту для всіх, організація TAFISA, національні федерації спорту для всіх [9, с. 21]. Міжнародне співтовариство розглядає спорт для всіх не тільки як засіб фізичного оздоровлення націй, а і як спосіб

вирішення багатьох соціальних, економічних, політичних проблем, як інструмент освіти і розвитку в широкому розумінні.

Необхідність державного регулювання економіки була обґрунтована теоретично і підтверджена світовою господарською практикою XIX–XXI століть, як в Європі, так і в США. Це регулювання завжди має місце, але характер державного втручання в економіку, його принципи, форми і методи сильно залежать від конкретної історичної ситуації, особливостей країни, концепцій про роль держави, які панують у суспільстві. Державний сектор у всіх країнах виконує важливу макрорегулюючу функцію, створює і підтримує сприятливі умови діяльності ринкової економіки.

На практиці немає чисто ринкової (приватної) економіки, але існує змішана державно-ринкова економіка, де ринок – головний виробник і продавець товарів і послуг, а держава – його регулюючий агент і важливий суб'єкт господарювання. Наші дослідження джерел фінансування фізичної культури і спорту в розвинених країнах ЄС і Америки показують зовсім інше становище справ, аніж в Україні. Грошових коштів на фізкультуру і спорт виділяється в багато разів більше, позабюджетне фінансування цієї галузі суттєво перевищує бюджетне фінансування фізкультури і спорту [13, с. 9].

Функціонування та подальший розвиток фізичної культури і спорту в умовах ринкової економіки передбачає постійний пошук додаткових джерел фінансування, інноваційних інструментів ведення конкурентної боротьби, здійснення ринкової комунікації. Одним із таких комплексних засобів є спонсорство [7, с. 43]. Причому частка спонсорських внесків у спорт значно відрізняється в різних країнах і багато в чому залежить від соціально-економічних умов, виду спорту, його розвитку та рівня проведеного заходу. У розвинених країнах спонсорство розглядається як один із найважливіших інструментів матеріального забезпечення розвитку фізичної культури і спорту. Ця галузь постійно розширюється і оновлюється. Фізкультурно-спортивні організації вже практично не в змозі без багатосторонньої та різноманітної підтримки проводити великі спортивні змагання, такі як Олімпійські ігри та чемпіонати світу з окремих видів спорту.

Другим за значимістю джерелом фінансування фізичної культури і спорту, після витрат населення, в переважній більшості європей-

ських країн є місцеві бюджети, які виділяють на функціонування і розвиток цього виду діяльності значно більше коштів, ніж державний бюджет. У розвинених країнах ЄС державний бюджет є другорядним джерелом фінансування масового спорту.

Якщо в економічно розвинених країнах із ринковою економікою загальною тенденцією є перевага приватних джерел фінансування фізичної культури і спорту над державними, то в Україні дещо інша ситуація. Населення ще не може бути головним спонсором фізкультури і спорту, як це прийнято у високорозвинених державах світу. На етапі становлення ринкових відносин у сфері фізичної культури нашої країни поки що не вдається забезпечити використання можливостей ринку в інтересах суспільства [14, с. 12]. Для розвитку спорту для всіх в Україні необхідні: різноманітність видів спорту і фізичної активності, облік місцевих особливостей, умови для прояву суспільних ініціатив, державна протекціоністська підтримка.

Значне навантаження (понад 50%) з фінансування фізичної культури та спорту припадає на місцеві бюджети. У неприбуткових фізкультурно-спортивних організаціях та установах основну частку фінансування становлять бюджетні кошти, виділені державою на розвиток фізичної культури і спорту. Сьогодні державне управління галузі фізичної культури та спорту не в повному обсязі забезпечує функціонування фізкультурно-спортивного руху, не забезпечуючи ефективного використання наявної матеріально-технічної бази та інтеграцію цієї галузі в ринкове середовище [1, с. 39].

Визнання муніципальних органів управління фізичною культурою і спортом за основну ланку державного регулювання спорту для всіх дозволяє ефективно розвивати фізкультурно-спортивну сферу міського співтовариства. У сферу компетенції органів місцевого самоврядування входить забезпечення умов для розвитку на їхній території масової фізичної культури і спорту. Муніципалітети знаходяться ближче до повсякденних потреб людей і способів задоволення цих потреб, мають більшу гнучкість і мобільність у вирішенні місцевих проблем, у покращенні якості життя громади. Регіональні (муніципальні) органи управління фізичною культурою і спортом повинні оптимізувати систему управління розвитком масової фізичної культури і оздоро-

вчого спорту за рахунок розмежування повноважень із розвитку спорту вищих досягнень та спорту для всіх між органами управління фізичною культурою і спортом різних рівнів. Розвиток спорту вищих досягнень повинен перебувати у сфері державного управління, розвиток спорту для всіх – у сфері муніципального управління, при цьому органи муніципального управління фізичною культурою і спортом необхідно звільнити від обов'язків щодо розвитку спорту вищих досягнень.

Роль місцевого самоврядування в розвитку спорту для всіх є стратегічною і повинна бути спрямована на вирішення таких проблем: визнати соціальну цінність спорту для всіх незалежно від цілей розвитку спорту вищих досягнень як пріоритетний напрям державної спортивної політики; проводити статистичний облік і аналіз показників спорту для всіх муніципальних утворень; активізувати процес наукового пошуку і науково-технічних розроблень, інформаційне забезпечення, випуск відповідних наукових журналів, проведення конференцій та семінарів з тематики спорту для всіх; координувати підготовку і перепідготовку кадрів для роботи у сфері спорту для всіх.

Управління фізкультурно-спортивною сферою в сучасних умовах включає в себе пошук і залучення до фінансування спорту для всіх позабюджетних коштів. Одним із визначальних протиріч сучасного етапу розвитку економіки фізичної культури і спорту в Україні є повна невідповідність між намаганням держави зберегти провідну роль у забезпеченні життєдіяльності сфери та її обмеженими ресурсними можливостями. Сьогодні реалізується курс не лише на збереження, а в багатьох випадках і на посилення ролі держави в розвитку сфери фізичної культури і спорту.

Висновки і пропозиції. Характер функціонування економіки України поки що не сприяє створенню ринкових засад розвитку масового спорту. Економіка країни не досягла такого рівня розвитку, коли бізнес стає надзвичайно зацікавленим у використанні ринку фізкультурно-спортивних послуг, а отже, активно сприяє його розвитку. Цим зумовлюється порівняно невелика кількість спонсорів та їхня низька активність у підтримці фізкультурно-спортивних організацій. Якщо в економічно розвинених країнах з ринковою економікою загальною тенденцією є перевага приватних джерел

фінансування масового спорту над державними, то в Україні дещо інша ситуація.

Суспільно-громадські та підприємницькі інституції ще не можуть бути джерелом дотацій фізкультури і спорту, як прийнято у високорозвинених державах світу. Однак тенденція фінансового забезпечення сфери масового спорту в Україні має позитивну динаміку. Щоправда, збільшення бюджетних асигнувань на фізичну культуру і спорт часом відстає від реального зростання «вартості життя», цін на різні товари і послуги, що призводить до загострення проблем із реальним фінансовим забезпеченням реалізації державних і регіональних фізкультурно-спортивних програм.

У неприбуткових фізкультурно-спортивних організаціях та установах основну частку фінансування становлять бюджетні кошти, виділені державою на розвиток фізичної культури і спорту. Сьогодні державне регулювання у сфері масового спорту недостатньо забезпечує функціонування фізкультурно-оздоровчої діяльності в суспільстві, не використовує наявної матеріально-технічної бази.

Одним із визначальних протиріч сучасного стану фінансово-економічного-забезпечення сфери масового спорту в Україні є невідповідність між намаганням держави зберегти провідну роль у забезпеченні життєдіяльності сфери та її обмеженими ресурсними можливостями. Сьогодні реалізується курс не лише на збереження, а й на посилення ролі держави в розвитку сфери масового спорту. Державне регулювання фізкультурно-оздоровчою діяльністю в сучасних умовах має включати в себе пошук і залучення до фінансування масового спорту для всіх позабюджетних коштів.

Список використаної літератури:

1. Близнюк А.М., Коніщева Н., Давиденко Л.І. Механізми державного регулювання спортивної сфери України: сутність та шляхи удосконалення. Вісник ДІТБ. 2007. № 11. С. 76–84.
2. Братановский С.Н. Административно-правовое регулирование отношений в области физической культуры и спорта. Вестник Евразийской академии административных наук. Москва. 2009. № 2. С. 83–91.
3. Вулах М.Г. Опыт правового регулирования отношений в сфере физической культуры и спорта в странах Европы. Вестник Евразийской академии административных наук. Москва. 2009. С. 20–24.
4. Гасюк І. Механізми фінансування галузі «фізична культура і спорт». Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. ХарПІДУ НАДУ. Х., 2010. Вип. 4 (31). С. 264–270.
5. Дутчак М.В. Теоретико-методологічні засади формування системи спорту для всіх в Україні: автореф. дис. ... д-ра наук з фіз. виховання і спорту: 24.00.02; НУФВСУ. К., 2009. 39 с.
6. Жовнірчик Я.Ф. Обумовленість сталого розвитку регіону та необхідність його державного регулювання. Державне управління: теорія та практика. 2009. № 9. С. 3–10.
7. Імас Є.В., Мічуда Ю.П. Протиріччя економіки фізичної культури і спорту в перехідних суспільних системах. Економіка та держава. 2008. № 2. С. 40.
8. Мічуда Ю., Довгенько Ю. Програмно-цільове управління матеріально-технічною базою олімпійського та паралімпійського спорту в Україні: питання теорії. Теорія і методика фізичного виховання і спорту. 2005. № 4. С. 91–95.
9. Нікітенко С.В. Особливості фінансування фізичної культури та спорту в Україні. Вісник НАЦЗ. Серія: «Державне управління». 2016. № 1 (53). С. 103–106.
10. Парубчак І. Соотношение культурно-воспитательной функции с другими сферами и ведомствами государства с целью повышения эффективности социализационных процессов в стране. Социально-гуманитарный Вестник Юга России. Научный журнал; за ред. А.А. Киселева. 2013. Вып. № 8. С. 126–135.
11. Петришин Д. Фінансово-економічна підтримка сфери фізичної культури і спорту. Спортивна наука України. 2015. № 2 (66). С. 60–64.
12. Тимків В.М. Структура моделі ефективності діяльності органу місцевого самоврядування (на прикладі Івано-Франківської міської ради). Економіка та держава. 2009. № 3. С. 81–84.
13. Про державну підтримку розвитку фізичної культури та спорту в Україні: Указ Президента України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/334/94>
14. Україна спортивна в цифрах і коментарях. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Сиренко Р. Р. Унификация механизмов государственного регулирования финансово-экономического обеспечения развития системы массового спорта в Украине

Рассмотрены основные принципы функционирования рыночной экономики в переходных обществах постсоветской системы управления и хозяйствования. Исследованы особенности сферы предоставления физкультурно-спортивных услуг государственными и муниципальными институтами власти в Украине на современном этапе. Проанализированы основные принципы обеспечения материальными ресурсами системы физического воспитания и массового спорта в развитых странах мира. Предложены подходы по унификации механизмов государственного регулирования финансово-экономического обеспечения сферы физкультурно-оздоровительной деятельности.

Ключевые слова: государственное регулирование, развитие, механизмы, сфера, унификация, массовый спорт, обеспечение, финансово-экономическое положение.

Sirenko R. R. Unification of mechanisms of the state regulation for financial and economic provision in the development of mass sports system in Ukraine

The basic principles of functioning of a market economy in transitional societies of the post-Soviet systems of management and housekeeping are considered. The features in the sphere of provision of sports and sports services by state and municipal authorities in Ukraine at the present stage are explored. The basic principles of providing material resources of the system of physical education and mass sports in the developed countries of the world are analyzed. The approaches to unification of the mechanisms of state regulation for financial and economic provision of physical culture and health activities are proposed.

Key words: state regulation, development, mechanisms, sphere, unification, mass sports, provision, financial and economic condition.

УДК 911.3:316

В. С. Толуб'як

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри менеджменту та публічного управління
Тернопільського національного економічного університету

Л. С. Мосора

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ФОРМУВАННІ МІГРАЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

У статті досліджено міграційну привабливість регіонів України. Визначено основні показники, що впливають на міграційну привабливість областей України. Сформовано рейтинг міграційної привабливості областей на основі врахування окремих соціально-демографічних показників. Обґрунтовано причинно-наслідковий зв'язок між соціально-демографічними показниками і міграційними процесами в областях України. Визначено роль держави у формуванні міграційної привабливості регіонів.

Ключові слова: держава, міграційна привабливість, соціально-демографічні показники, причинно-наслідковий зв'язок, міграція населення.

Постановка проблеми. Потенційний мігрант, приймаючи рішення про зміну місця постійного проживання, досить часто має уявлення про регіон у цілому, а не про окремі показники рівня життя в ньому. Але саме система показників формує уявлення про той чи інший регіон і в сукупності визначає рівень його міграційної привабливості. Водночас система показників залежить від ефективності державного регулювання суспільних процесів. Неefективне державне регулювання призводить до ситуації, за якої одні регіони держави стають більш привабливими для імміграції населення, інші навпаки – мають проблеми, викликані еміграцією населення. Тому доцільно проаналізувати особливості державного регулювання в Україні, а також сукупність показників, які характеризують рівень життя в регіонах України, щоб можна було сформулювати об'єктивну оцінку міграційної привабливості областей держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання привабливості територій (країн, регіонів, міст) активно обговорюються вітчизняними та зарубіжними науковцями, особливо в плані її окремих видів: інвестиційної; економічної; туристичної; міграційної. Зокрема, питання міграційної привабливості регіонів України, впливу окремих соціально-демогра-

фічних та економічних показників на міграційний потенціал розкривають у своїй працях І. Вахович, Е. Лібанова, І. Дубінська, М. Романюк, У. Садова, В. Приймак.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогодні не визначено специфіки привабливості регіонів, не сформовано вичерпного переліку основних показників, від яких залежить рівень міграційної привабливості, а також не досить чітко сформовано основну роль держави у посиленні міграційної привабливості регіонів.

Мета статті. Метою статті є дослідження впливу системи показників на формування міграційної привабливості регіонів України та ролі держави у регулюванні таких показників.

Виклад основного матеріалу. Міграційна привабливість є одним із головних факторів руху міграційних потоків із менш розвинутих регіонів та держав у більш розвинуті. Одним із способів оцінки міграційної привабливості регіону є врахування територіальних переміщень населення. Відповідно до такого підходу основним показником міграційної привабливості території є коефіцієнт міграційного навантаження на 1000 осіб.

Визначення рівня міграційної привабливості регіону вимагає врахування різних показни-

ків, що впливають на неї. До них можуть відноситись: наявність у регіоні сучасних галузей господарства та концентрація великої кількості добре оплачуваних робочих місць; висока якість товарів та послуг, що надаються в регіоні; високі темпи економічного зростання [1, с. 32].

Серед чинників привабливості регіону Г. Підгрушний виділяє: культурне середовище та можливість працевлаштування; розвинену інфраструктуру; комфортність побуту; вищі соціальні стандарти; сприятливу екологічну ситуацію; менталітет, спільність ідеології. Водночас чинниками, що зумовлюють непривабливість регіону, є низька якість життя, відсутність можливостей кар'єрного зростання та отримання високооплачуваної роботи, високий рівень злочинності [2, с. 34–35].

Як зазначає А. Харченко, міграційним потокам часто притаманні динамічність та невпорядкованість, що пов'язано з впливом багатьох чинників, які автор поділяє на три групи: соціально-демографічні, економічні та політичні. Зокрема, соціально-демографічні чинники відображають рівень демографічної привабливості регіону і є впливовими на потенційного мігранта, тому що вони певною мірою відображають рівень життя в регіоні [3, с. 151].

Водночас чинники впливу на міграційну привабливість регіону можна поділити на такі групи: геоелементні (географічне положення регіону, природно-ресурсний потенціал, екологія); економічні (рівень економічного розвитку регіону, інфраструктура, розвиток окремих видів промисловості, рівень доходів населення та прожитковий мінімум); культурно-демографічні (щільність населення, вікова структура населення, система цінностей, соціальна інфраструктура). У таблиці 1 представлено систе-

му показників, які впливають на рівень міграційної привабливості регіонів.

Для аналізу показників використовуються декілька методів: метод сум, геометричної середньої, метод суми місць, метод відстаней та інші. У межах наукової статті скористаємось методом суми місць та визначимо рівень міграційної привабливості регіонів України за соціально-демографічними показниками. Метод суми місць полягає у попередньому розподілі кожного показника досліджуваних об'єктів за місцями серед інших однойменних показників з наступним їх додаванням для визначення кращих об'єктів. Число місць має дорівнювати кількості організацій (у цьому разі – регіонів), що аналізуються. Критерій оцінки найкращого об'єкта – мінімальна сума місць, бо чим менша сума місць, тим кращі результати. Може виникнути ситуація, коли за розрахованою сумою місць кілька досліджуваних об'єктів порівняльного аналізу претендують на одне і те саме місце. Першість буде мати той із них, хто у разі підрахунку суми місць набере більше «додатних» і менше «від'ємних» значень. У таблицях 2 і 3 подано початкові дані соціально-демографічних показників по регіонах України за 2017 р. та рейтинг областей, розрахований на основі методу суми місць.

Здійснивши аналіз соціально-демографічних показників областей України на основі методу суми місць, можемо сформулювати такі висновки: по-перше, спостерігається ситуація за якої, не зважаючи на те, що деякі області посіли лідируючі позиції по окремих соціально-демографічних показниках, все ж у загальному рейтингу вони займають низьку позицію. Зокрема, Рівненська область – перше місце за коефіцієнтом народжуваності, проте в загаль-

Таблиця 1

Показники, що характеризують міграційну привабливість території

Демографічні показники	Соціальні показники
Коефіцієнт народжуваності Коефіцієнт смертності Співвідношення чоловіків та жінок Вікові співвідношення населення Частка міського та сільського населення в загальній чисельності населення Щільність населення	Рівень зайнятості населення Рівень безробіття населення Число студентів на 100 тис. осіб Забезпечення населення лікарями Кількість навчальних закладів
Економічні показники	Показники рівня життя
Рівень економічної активності населення Рівень ВВП та ВРП на душу населення Індекси споживчих цін на товари та послуги Тарифи на житлово-комунальні послуги Інші	Середня заробітна плата Середня пенсія Заборгованість по заробітній платі Величина прожиткового мінімуму Середня площа житлових приміщень на одного громадянина

Таблиця 2

Соціально-демографічні показники впливу на міграційні процеси в Україні 2017 р. [4]

	Коефіцієнт народжуваності	Коефіцієнт смертності	Щільність населення, осіб на 1 км ²	Коефіцієнт прибуття населення	Коефіцієнт вибуття населення	Рівень зайнятості населення у віці 15-70 років	Рівень безробіття населення у віці 15-70 років	Середня заробітна плата, грн	Заборогованість по виплаті заробітної плати, тис. грн	Середня пенсія, грн	Кількість ЗВО
Вінницька	8,97	15,20	59,34	4,46	7,39	55,3	10,7	6121	11752	1645,94	23
Волинська	11,40	13,11	51,53	8,36	9,15	48,8	12,5	5849	19171	1664,35	14
Дніпропетровська	8,52	15,73	101,1	15,8	8,38	58,1	8,5	6939	124063	1949,30	55
Донецька	4,21	8,88	158,22	1,86	7,53	49,4	14,6	7764	453421	2102,13	29
Житомирська	9,41	16,17	41,21	11,4	12,2	56,4	10,8	5836	5344	1682,63	20
Закарпатська	11,50	12,04	98,44	4,78	4,86	53,8	10,5	6355	2359	1597,90	14
Запорізька	8,17	16,04	63,3	4,46	6,03	55,2	10,7	6863	126354	1902,67	24
Івано-Франківська	9,75	12,52	98,84	11,03	9,97	55,0	8,5	6074	19584	1686,53	16
Київська	9,77	16,02	62,41	31,5	13,9	58,0	6,5	7188	129652	1863,95	21
Кіровоградська	8,21	16,40	38,82	11,4	13,2	53,3	12,2	5792	10605	1686,50	16
Луганська	2,74	6,57	81,16	1,24	10,04	54,7	16,6	5862	556976	1989,16	13
Львівська	9,94	12,76	115,77	11,57	10,51	56,2	7,5	6391	82751	1722,62	43
Миколаївська	8,79	14,83	46,33	7,16	8,81	56,8	10,3	6709	103630	1739,05	17
Одеська	10,62	14,05	71,53	10,59	8,60	56,1	7,3	6542	48450	1764,17	40
Полтавська	7,83	16,50	49,11	14,1	14,46	54,0	12,0	6551	37862	1789,91	18
Рівненська	12,38	12,63	57,88	13,1	14,68	55,1	11,6	6013	55356	1666,25	14
Сумська	7,34	16,01	45,83	14,94	15,61	57,4	9,1	5946	118189	1705,64	14
Тернопільська	8,82	14,07	76,05	7,03	8,32	51,0	11,9	5554	4598	1560,95	18
Харківська	8,06	15,24	85,65	20,53	16,03	60,6	6,1	6244	224542	1843,49	65
Херсонська	9,49	15,13	36,73	4,69	7,30	56,2	11,1	5842	7235	1643,53	21
Хмельницька	8,99	15,32	61,71	6,07	8,25	54,7	8,9	5938	5763	1657,18	18
Черкаська	7,88	16,39	58,28	13,11	13,48	56,7	10,2	6042	110912	1702,29	16
Чернівецька	10,40	12,44	111,94	6,44	6,04	56,6	8,4	5621	1848	1600,14	16
Чернігівська	7,43	18,50	31,95	8,42	10,44	56,1	11,2	5636	9971	1714,68	16
м. Київ	12,24	10,66	3498,5	12,51	11,05	61,8	6,9	11135	98011	2408,02	100

Таблиця 3

Рейтинг регіонів України за соціально-демографічними показниками 2017 р.

	Коефіцієнт народжуваності	Коефіцієнт смертності	Щільність населення, осіб на 1 км ²	Рівень зайнятості населення у віці 15–70 років	Рівень безробіття населення у віці 15–70 років	Середня заробітна плата, грн	Заборгованість по виплаті заробітної плати, тис. грн	Середня пенсія, грн	Кількість вузів	Сума місяць	Рейтинг
Вінницька	13	14	15	14	14	12	9	21	8	120	13
Волинська	4	9	18	25	23	19	10	19	20	147	22
Дніпропетровська	16	17	5	3	7	4	20	4	3	79	4
Донецька	24	2	2	24	24	2	24	2	6	110	10
Житомирська	11	21	22	9	16	21	4	17	11	132	17
Закарпатська	3	4	7	21	13	10	2	24	20	104	9
Запорізька	18	20	12	15	14	5	21	5	7	117	12
Івано-Франківська	9	6	6	17	7	13	11	15	16	100	8
Київська	8	19	13	4	2	3	22	6	9	86	5
Кіровоградська	17	23	23	22	22	22	8	16	16	169	25
Луганська	25	1	9	19	25	18	25	3	25	150	23
Львівська	7	8	3	10	5	9	15	11	4	72	2
Миколаївська	15	12	20	6	12	6	17	10	15	113	11
Одеська	5	10	11	12	4	8	13	9	5	77	3
Полтавська	21	24	19	20	21	7	12	8	12	144	21
Рівненська	1	7	17	16	19	15	14	18	20	127	15
Сумська	23	18	21	5	10	16	19	13	20	142	19
Тернопільська	14	11	10	23	20	25	3	25	12	143	20
Харківська	19	15	8	2	1	11	23	7	2	88	6
Херсонська	10	13	24	10	17	20	6	22	9	131	16
Хмельницька	12	16	14	18	9	17	5	20	12	123	14
Черкаська	20	22	16	7	11	14	18	14	16	138	18
Чернівецька	6	5	4	8	6	24	1	23	16	93	7
Чернігівська	22	25	25	12	18	23	7	12	16	160	24
м. Київ	2	3	1	1	3	1	16	1	1	29	1

ному рейтингу – 15. Найнижчий рівень безробіття у Харківській області, однак через високу заборгованість по виплаті заробітної плати та низький коефіцієнт народжуваності вона перебуває на 6-му місці у загальному рейтингу. Водночас найменша заборгованість по виплаті заробітної плати у Чернівецькій області, однак через низькі середню заробітну плату та середню пенсію область посіла 7-е місце в рейтингу.

Окремо слід звернути увагу на Донецьку область, яка у загальному рейтингу посіла 10-у позицію, не зважаючи на те, що по окремих соціально-демографічних показниках має досить низькі результати: коефіцієнт народжуваності (24-е місце), рівень зайнятості населення (24-е місце), рівень безробіття населення (24-е міс-

це), заборгованість по виплаті заробітної плати (24-е місце). Але у Донецькій області одні з найвищих по Україні середня заробітна плата (7764 грн) та середня пенсія (2102,13 грн). Проте є міграційне скорочення (-5,67%). У тій же Львівській області, що посіла у загальному рейтингу 2-е місце, середня заробітна плата становить 6391 грн, середня пенсія – 1722,62 грн; а в Кіровоградській області (25-е місце в рейтингу) – 5792 грн та 1686,50 грн відповідно.

По-друге, існує прямий причинно-наслідковий зв'язок між соціально-демографічними показниками та міграційною привабливістю регіонів держави (рис. 1). Як видно з рис. 1, області, що посіли лідируючі позиції за соціально-демографічними показниками, які аналізуються

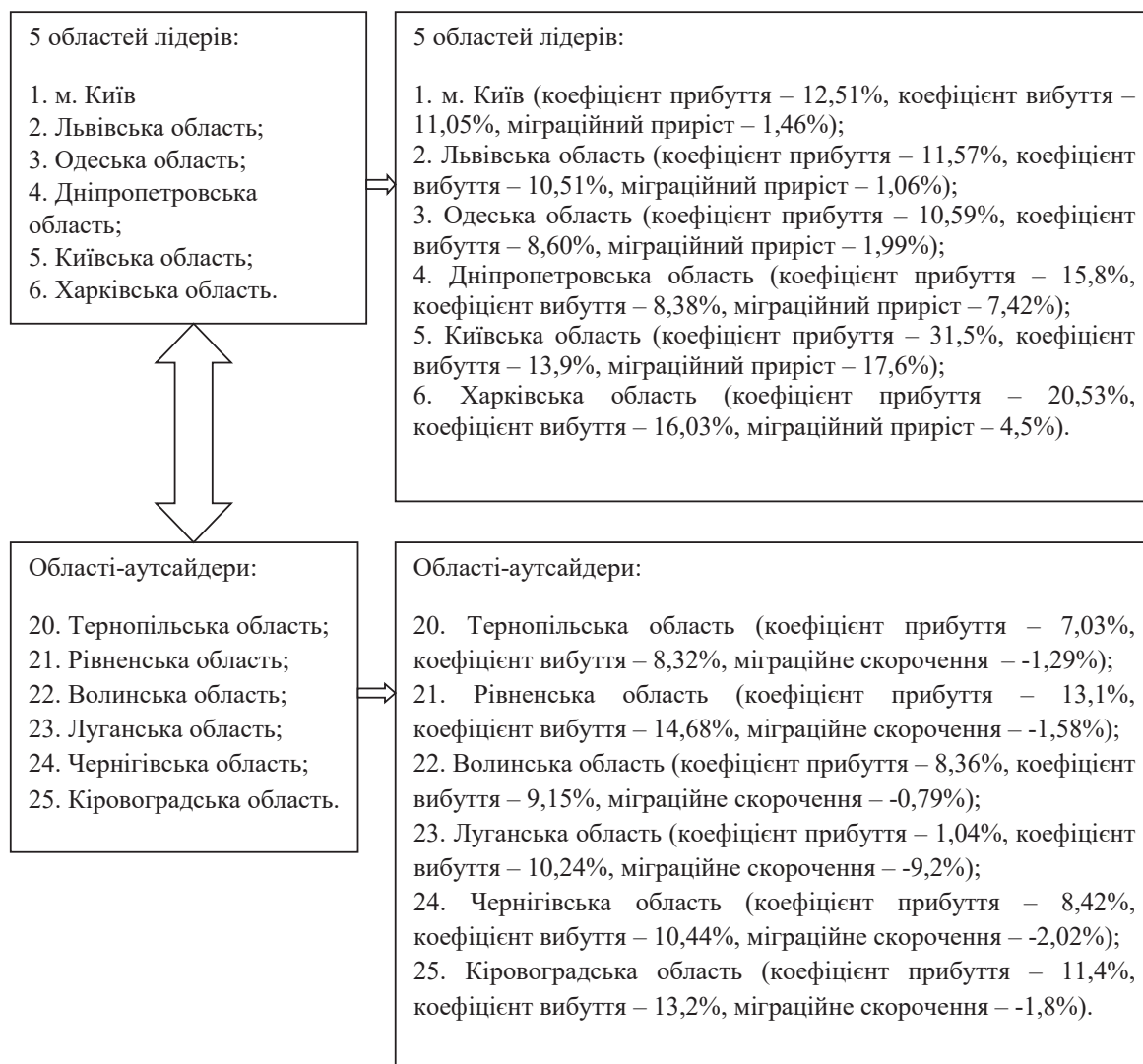


Рис. 1. Причинно-наслідковий зв'язок між соціально-демографічними показниками і міграційними процесами в областях України

Складено авторами на основі таблиць 2–3

у статті, мають міграційний приріст населення, що свідчить про їхню міграційну привабливість для населення. Абсолютним лідером за міграційним приростом (17,6%) є Київська область, друге місце посідає Дніпропетровська область (7,42%). Тобто 2017 р. до Київської області переїхало на 17,6% більше, ніж виїхало населення, до Дніпропетровської області – на 7,42% більше. П'ятірка областей-лідерів фактично 2017 р. стали областями-реципієнтами. Інша ситуація з областями-аутсайдерами, які посіли останні місця за рівнем соціально-демографічних показників. Так, найбільше міграційне скорочення у 2017 р. спостерігалось у Луганській області (-9,2%) та Чернігівській області (-2,02%). Ці області стали областями-донорами. Таким чином, як бачимо, чим кращий рівень соціально-демографічних показників, тим більша міграційна привабливість регіону, і відповідно, більша ймовірність, що в цей регіон переїде більша частка населення.

По-третє, здебільшого низький ступінь міграційної привабливості властивий малим містам та селам. У віковій структурі мігрантів часто переважає населення молодого віку. У результаті в регіонах-реципієнтах вікова структура населення значно відрізняється від аналогічної в регіонах-донорах. Так, у великих містах завдяки міграції населення із малих міст та сіл частка молоді значно вища, ніж в інших регіонах. Як наслідок, там формується значний демографічний потенціал.

У історії розвитку великих міст особливо важливу роль відіграла саме міграція населення. З кожним новим десятиліттям частка відтоку населення з сільської місцевості до міст збільшується. Саме великі міста відіграють ключову роль у демографічному, економічному, соціальному розвитку країни.

По-четверте, проведений аналіз дав можливість виявити, що міграційний приріст мають тільки сім областей України, а також м. Київ, що посіли, відповідно, перші вісім місць у рейтингу соціально-демографічних показників (таблиця 2). Тобто ці області України можна вважати потенційно міграційно привабливими для населення за умові коригування окремих соціально-демографічних показників. А це значною мірою залежить від рівня їх державного регулювання. Зокрема, для більшості областей-лідерів властива досить висока заборгованість по виплаті заробітної плати, у Дніпропетровській та Харківській областях до цього додаєть-

ся ще й невисокий коефіцієнт народжуваності та великий коефіцієнт смертності, у Чернівецькій області одна з найнижчих середніх заробітних плат по Україні (5621 грн). Саме від державного регулювання основних соціально-демографічних, економічних та інших показників значною мірою залежить рівень міграційної привабливості регіону.

Орієнтація на економічне зростання за умов інтеграції і відкритості національної економіки, без компенсуючих і страхових механізмів, згубна для людського потенціалу. Невідкладного реагування на кризовий стан демографічного потенціалу з боку держави потребує проблема із заробітною платою та доходами населення. Позитивна динаміка заробітної плати забезпечить виконання нею функцій відтворення якості робочої сили, вирішення проблем бідності, соціального захисту, а отже, відтворення демографічного потенціалу. Серед найважливіших пріоритетів демографічної політики України – поліпшення репродуктивного здоров'я чоловіків і жінок. Ця комплексна проблема охоплює як заходи безпосередньо медичного обслуговування населення, так і у сфері харчування і споживання життєво необхідних природних ресурсів, зокрема питної води [5, с. 32].

Серед заходів впливу на основні показники, що формують міграційну привабливість регіонів України, можна виокремити:

- створення додаткових сфер зайнятості (переструктуризація економіки, додаткові робочі місця, створення умов для іноземного інвестування, сприяння розвитку малого бізнесу, підприємництва, створення умов для самозайнятості громадян тощо);
- професійна орієнтація населення, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів;
- посилення територіальної та професійної мобільності робочої сили;
- надання допомоги в працевлаштуванні;
- надання допомоги в разі трудової міграції;
- створення спеціальних фондів для фінансування регіональних програм [6, с. 149].

Таким чином, бальна оцінка і проведені розрахунки підтверджують, що величина сальдо міграції залежить від цілої низки факторів. При цьому кожен фактор тією чи іншою мірою впливає на величину міграційного приросту. Тільки збільшення чи зменшення суми факторів може значно вплинути на величину та напрям міграції населення. Водночас такий спосіб оцінки мігра-

ційної привабливості регіону не може повною мірою бути достовірним. Так, міграція населення не завжди співпадає зі зміною місця прописки чи реєстрації переїзду. Тобто в цьому разі не враховуються мігранти, що фактично прописані в одному регіону, а фактично проживають та працюють в іншому регіоні. У зв'язку з цим варто враховувати не тільки реальні показники переміщення населення, але й здійснити оцінку показників, що впливають на процес переміщення населення.

Міграційний відтік разом із природним скороченням громадян збільшує депопуляцію населення. Тому доречним є пошук шляхів вирішення таких проблем, розроблення регіональної міграційної політики, яка буде враховувати особливості суб'єктів виділених територіальних ареалів. На регіональному рівні першочергового значення набуває врахування особливостей, які має територія: географічне розташування, забезпечення трудовими ресурсами, наявність природних багатств, кліматичні умови, особливості економічного розвитку, наявність кордону з іншими країнами.

Висновки. Здійснивши аналіз міграційної привабливості регіонів України, можемо зробити такі висновки.

Основними показниками, що впливають на міграційну привабливість областей України, є: соціально-демографічні (коефіцієнти народжуваності та смертності, щільність населення, рівень зайнятості та рівень безробіття, вікові співвідношення населення, частка міського та сільського населення); економічні (рівень економічної активності населення, рівень ВВП та ВРП на душу населення, індекси споживчих цін на товари та послуги, тарифи на житлово-комунальні послуги).

Сформовано рейтинг міграційної привабливості областей України на основі врахування дев'яти соціально-демографічних показників. У результаті чого визначено 5 областей-лідерів (м. Київ та Львівська, Одеська, Дніпропетровська, Київська, Харківська області) та 5 областей-аутсайдерів (Рівненська, Волинська, Луганська, Чернігівська, Кіровоградська області). Підкреслено, що, не зважаючи на те, що деякі області посіли лідируючі позиції за окремими

соціально-демографічними показниками, все ж у загальному рейтингу вони досить низько.

Обґрунтовано причинно-наслідковий зв'язок між соціально-демографічними показниками і міграційними процесами в областях України. Відповідно до нього в областях-лідерах спостерігається приріст населення у 2017 р., і навпаки, в областях-аутсайдерах – міграційне скорочення. Так, у 2017 р. найбільший приріст населення був у Київській області (17,6%), а найбільше скорочення у Луганській області (9,2%).

Визначено роль держави у формуванні міграційної привабливості регіонів. Зокрема підкреслено, що саме від державного регулювання основних соціально-демографічних, економічних та інших показників значною мірою залежить рівень міграційної привабливості регіону.

Перспективи подальшого дослідження. У подальшому дослідження міграційної привабливості передбачатиме врахування більшої кількості соціально-демографічних показників, а також економічних показників. Окрім того, аналіз передбачатиме врахування значень показників за декілька років.

Список використаної літератури:

1. Smętkowski M. Polityka spójności a konkurencyjność dużych polskich miast. URL: http://www.studreg.uw.edu.pl/pdf/2011_5_smetkowski.pdf
2. Підгрушний Г.П. Привабливість території для проживання людини: методологічні та прикладні аспекти дослідження / Г.П. Підгрушний, К.В. Мезенцев. Український географічний журнал. 2015. № 1. С. 32–41.
3. Харченко А.О. Оцінка міграційної привабливості регіонів країни / А.О. Харченко, О.О. Антоненко. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2016. Вип. 17 (2). С. 150–153. (Серія: Економічні науки).
4. Офіційний сайт Державної служби статистики. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
5. Новіков В.М. Соціальна інфраструктура як фактор збереження демографічного потенціалу країни. Демографія та соціальна економіка: Науково-економічний та суспільно-політичний журнал. 2004. № 2. С. 27–36.
6. Венгерська Н.С. Регіональна сервісна політика як необхідна умова розвитку сфери послуг. Вісник Запорізького національного університету. 2014. № 2. С. 142–152.

Толубьяк В. С., Мосора Л. С. Роль государства в формировании миграционной привлекательности регионов Украины

В статье исследована миграционная привлекательность регионов Украины. Определены основные показатели, влияющие на миграционную привлекательность областей Украины. Сформирован рейтинг миграционной привлекательности областей на основе учета отдельных социально-демографических показателей. Обоснована причинно-следственная связь между социально-демографическими показателями и миграционными процессами в областях Украины. Определена роль государства в формировании миграционной привлекательности регионов.

Ключевые слова: государство, миграционная привлекательность, социально-демографические показатели, причинно-следственная связь, миграция населения.

Tolubiak V. S., Mosora L. S. The Role of the State in the Formation of Migration Attractiveness of the Regions in Ukraine

The article deals with the investigation of migration attractiveness of the regions in Ukraine. The main signs that have an influence on the migration attractiveness of the regions in Ukraine have been found out. The rating of the migration attractiveness of the regions in Ukraine has been established by taking into account some socio-demographic characteristics. A causal relationship between socio-demographic signs and migration processes in the regions in Ukraine has been pointed out. It has been determined how the state takes part in the formation of migration attractiveness of the regions, in particular in the realization of the social and economic state policy.

Key words: state, migration attractiveness, socio-demographic signs, causal relationship, migration of population.

І. В. Хараїм

аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКІСНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЕКТАМИ

У статті досліджено окремі інструменти державного управління в галузі будівництва, що пов'язані з практикою залучення інженера-консультанта. Визначається роль інженера-консультанта в процесі реалізації будівельного проекту на різних стадіях його життєвого циклу. Окреслено коло питань, що можуть бути зараховані до компетенції інженера-консультанта.

Ключові слова: державне управління, будівництво, інженер-консультант, інвестиційні проекти, життєвий цикл проекту.

Постановка проблеми. Сучасний стан і перспективи розвитку інвестиційної діяльності під час реалізації будівельних проектів свідчать про необхідність залучення компетентних спеціалізованих інституцій, представники яких могли б забезпечувати організаційний і консультаційний супровід проекту, якісне управління проектом і здійснення незалежного інженерного контролю в процесі будівництва з метою забезпечення прибутковості інвестування. В умовах розширення ринку будівельних послуг, зростання конкуренції та децентралізації будівельного виробництва важливим аспектом є оцінювання потенціалу будівельної компанії щодо можливості відповідати за взяті на себе зобов'язання, зокрема щодо забезпечення окупності інвестицій, залучених для реалізації будівельного проекту. Якість управління проектами вкрай важлива під час реалізації державних інвестицій. В таких умовах зростає роль сторонніх незалежних консалтингово-інжинірингових компаній, що здатні забезпечити професійний супровід реалізації будівельного проекту та його технічний аудит.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність питання застосування механізмів консалтингово-інжинірингового аналізу та супроводження будівельних проектів визначила увагу авторів до цього питання. Зокрема, низка робіт О.М. Непомнящого присвячена розвитку системи інженерів-консультантів. Автором визначено організаційно-правові основи функціонування інституту інженера-консультанта в Україні шляхом аналізу та імплементації кращого міжнародного досвіду до особливостей

системи вітчизняного законодавства [1], розглянуто окремі аспекти державного управління під час реалізації будівельних проектів щодо створення умов для залучення інженера-консультанта як основи незалежного контролю якості будівництва та забезпечення доступу приватних структур до технічного аудиту з метою підвищення рівня його якості, неупередженості та розвантаження системи державного управління від невластивих функцій [2]. Практику українського ринку реалізації інвестиційних проектів і визначення слабких місць у вітчизняній системі проаналізовано у статті «Інженер-консультант в системі господарської і професійної діяльності в Україні» [3]. Як суб'єкт господарської діяльності та фахівець інженер-консультант розглядався О.М. Непомнящим, А.В. Гавриловим, О.В. Медведчук, І.В. Хараїм [4]. Оцінка потенціалу розвитку будівництва через механізми визначення потенційних можливостей будівельного підприємства для реалізації інвестиційного проекту, до якого залучені інвестиції замовників будівництва, визначена у роботі О.І. Угоднікової [5]. Особливості проведення технічного аудиту та оцінювання технічного складника можливостей суб'єкта господарювання щодо виконання взятих зобов'язань розглянуто С.В. Пилипенко і Е.С. Краснокутським [6]. Вартісно-орієнтований організаційно-економічний механізм корпоративного управління інвестиційними проектами у галузі будівництва та визначення фінансово-економічних можливостей будівельних підприємств щодо реалізації інвестиційного проекту розроблено у дисертаційній роботі

Т.В. Момот [7]. Теоретико-методичні аспекти поняття інжинірингу і його роль у реалізації інвестиційних проектів представлені у роботі Н.А. Городиської [8]. З погляду інтелектуальної власності інжинірингова діяльність розглянута у статті Ю.Л. Бошицького, який визначав також організаційно-правові основи інжинірингу в Україні [9].

Проте, незважаючи на увагу авторів до цієї проблематики, досі не встановлено межі розподілу повноважень із проведення технічного аудиту між державними органами управління та приватним сектором, відсутнє чітке визначення функцій, прав та обов'язків інженерів-консультантів як окремої інституції, що відіграє відповідну роль у державній політиці з реалізації інвестиційних проектів у галузі будівництва. Отже, тема статті є актуальною та потребує подальшого дослідження.

Мета статті – визначення механізмів ефективною реалізації інвестиційних проектів у галузі будівництва шляхом формування сприятливої державної політики щодо залучення інструментарію забезпечення якості будівельних проектів через упровадження інституції інженера-консультанта.

Відповідно до поставленої мети необхідно виконати такі завдання:

- проаналізувати стан наукових напрацювань у сфері державного управління інжиніринговою діяльністю в частині залучення до управління проектами інженера-консультанта;
- описати основні складники поняття державного управління з урахуванням специфіки реалізації будівельних проектів;
- визначити важливість залучення інженера-консультанта на різних стадіях життєвого циклу інвестиційного проекту;
- виявити питання, які може вирішити інженер-консультант для підвищення ефективності реалізації будівельних проектів.

Виклад основного матеріалу. Державне управління будівництвом містить ряд механізмів щодо забезпечення ефективного розвитку будівельної галузі з урахуванням загальнодержавних цілей і пріоритетів на макро- (національному), мезо- (регіональному) та мікро- (муніципальному, місцевому) рівнях. Реалізуючи управлінські дії на різних рівнях влади, державне управління виконує такі функції [1; 2]:

- регуляторну;
- контрольно-ревізійну;
- функцію моніторингу;

- дозвільну;
- координаційну;
- наглядову.

Виконання низки означених функцій вимагає від представників органів державної влади та місцевого самоврядування глибоких і специфічних знань стосовно об'єкта, щодо якого реалізується система управлінських дій. Тобто реалізація інвестиційних проектів у будівництві, насамперед тих, що фінансуються за державні кошти, вимагає від представників державної влади знань і навичок у будівельній сфері, у процесах проведення тендерних закупівель, розуміння технічних і технологічних особливостей будівельного процесу, організації будівельного виробництва тощо [3; 4]. Це є однією із проблем забезпечення ефективного державного управління, адже представники органів державної влади, основою функцією яких є забезпечення організаційно-економічного механізму процесів реалізації будівельних проектів, не завжди можуть компетентно провести технічний аудит та інжинірингові процедури.

Управління будівельною галуззю базується на забезпеченні, перш за все, ефективною технічною політикою, що може бути реалізована через планування та впровадження нормативно-правових засад проектних і будівельних робіт та реалізації інвестиційного проекту загалом на різних стадіях життєвого циклу. Традиційно вирізняють такі стадії життєвого циклу будівельного проекту:

- передпроектна;
- інвестиційна;
- проектна;
- будівництво;
- прийняття в експлуатацію;
- завершення роботи над проектом.

Унаслідок дослідження сформовано матрицю інжинірингових функцій, які виконуються на різних стадіях життєвого циклу реалізації інвестиційного проекту в будівництві, що представлена на рис. 1.

На рисунку 1 відображено інжинірингові функції під час реалізації інвестиційного проекту. При цьому функцією державного управління у галузі будівництва має бути формування правового поля для залучення інженера-консультанта із застосуванням правового механізму державного управління.

Серед основних функцій інженера-консультанта в процесі реалізації інвестиційного проекту в будівництві можна визначити такі:

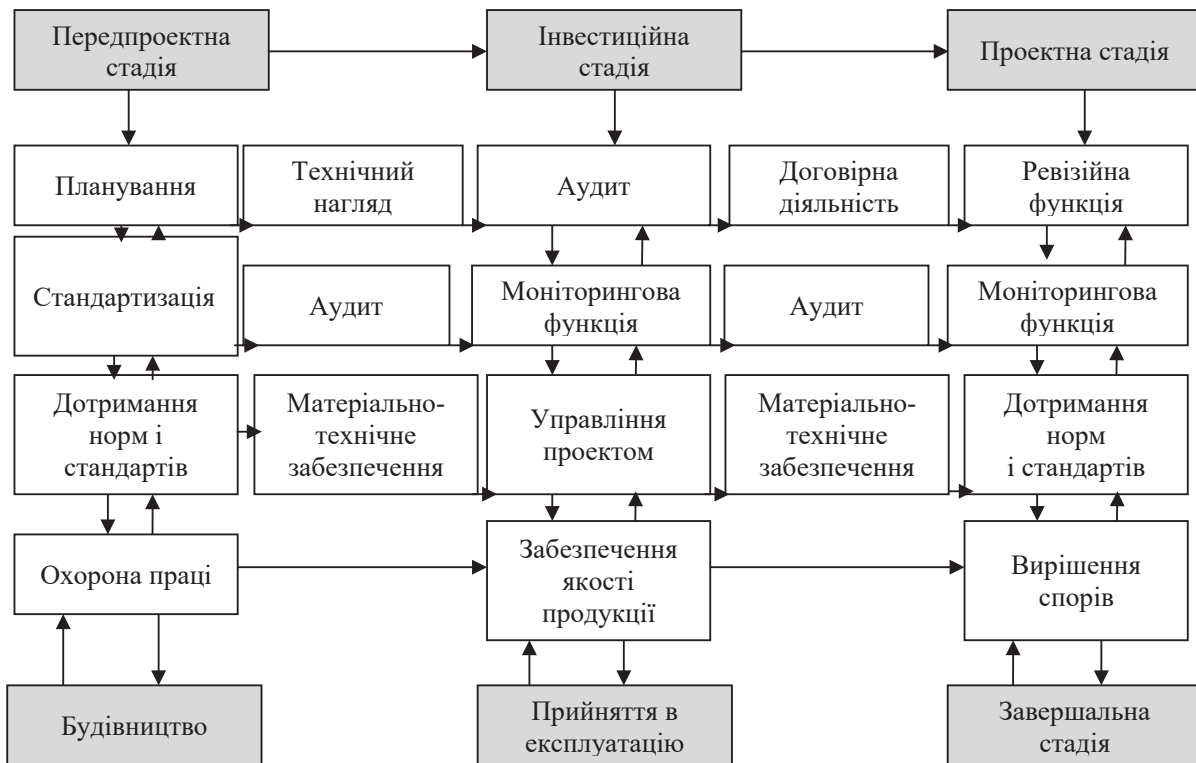


Рис. 1. Схема відповідності управлінських функцій стадіям життєвого циклу проекту

- технічний супровід проектних робіт;
- технічний нагляд на різних етапах реалізації будівельного проекту;
- реалізація функцій управління проектами;
- консультування з організації управління виконанням будівельних робіт;
- проведення експертиз, моніторингу, оцінювання ефективності процесі реалізації проекту;
- участь у вирішенні спорів;
- організація закупівель та оформлення договірних відносин тощо [10].

Ці функції в тій чи іншій комбінації виконуються інженером-консультантом на різних стадіях життєвого циклу будівельного проекту.

Реалізація договірних відносин із залученням інженера-консультанта потребує укладання окремого договору із замовником з одночасним відображенням його функцій у договорі будівельного підряду. Прикладом форми такого договору є «Біла книга» FIDIC (Міжнародної федерації інженерів-консультантів), що рекомендована для укладення угоди з консультантом під час спорудження об'єктів «під ключ» із залученням, насамперед, іноземних інвестицій [11].

Книга охоплює типові обов'язки інженера-консультанта на всіх етапах реалізації проекту:

- супровід проектування об'єкта;
- виконання функцій технічного нагляду;
- адміністрування проекту;

- управління будівництвом;
- юридичний супровід;
- проведення будь-яких експертиз;
- вирішення спорів і проблемних ситуацій.

Серед основних факторів, що зумовлюють необхідність залучення інженера-консультанта, можна виділити такі:

- 1) відсутність фахових служб замовника та недоцільність їх утримання у замовників, для яких будівництво не є основним видом діяльності;
- 2) фінансова децентралізація, що вимагає ефективного використання коштів і реалізації будівельних проектів від органів місцевого самоврядування, які не мають служб замовника.

Законодавство України визначає інженера-консультанта в будівництві як фізичну особу з кваліфікаційним рівнем, підтвердженим третьою стороною, або юридичну особу (інжинірингову компанію, яка має у своєму складі фахівців із кваліфікаційним рівнем, підтвердженим третьою стороною), яка в межах повноважень, делегованих замовником, здійснює керівництво реалізацією проекту, надає замовнику консультації щодо вибору оптимальних шляхів його реалізації, приймає від його імені відповідні рішення або виконує інші функції [12]. Отже, у законодавстві визначено поняття інженера-консультанта. Підвищення ефективності державного управління в галузі будівництва,

зокрема, може бути забезпечене шляхом залучення саме такої інституції – професіоналів, які можуть оцінити специфіку будівельного процесу та мають неупереджене ставлення до об'єкта оцінювання. Це може бути здійснено через залучення як інженера-консультанта інжинірингових компаній, що мають у своєму складі сертифікованих фахівців, які можуть забезпечити професійний супровід реалізації будівельного проекту та звільнити органи виконавчої влади та місцевого самоврядування від невластивих функцій під час управління державним і комунальним майном і реалізації інвестиційних проєктів. Саме такий підхід є міжнародною практикою забезпечення професійного управління і незалежного контролю в будівництві.

Висновки і пропозиції. За результатами аналізу стану наукових напрацювань у сфері державного управління інжиніринговою діяльністю в частині залучення до управління проєктами інженера-консультанта визначено, що цей механізм є ефективним під час реалізації інвестиційних проєктів. Встановлено, що функції державного управління (регуляторна, контрольна-ревізійна, дозвільна, координаційна, наглядова та моніторингова) реалізуються під час здійснення управлінських дій на різних рівнях влади, що вимагає від представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування глибоких і специфічних знань стосовно об'єкта управління. Реалізація інвестиційних проєктів у будівництві, насамперед тих, що фінансуються за державні кошти, потребує знань і навичок у будівельній сфері, процесах проведення тендерних закупівель, розуміння технічних і технологічних особливостей проєкту, організації будівельного виробництва тощо. За цих умов виникає необхідність залучення інженера-консультанта – спеціалізованої інжинірингової організації чи спеціаліста, що здатні забезпечити організаційне та консультаційне супроводження проєктування і будівництва об'єктів.

Список використаної літератури:

1. Непомнящий О.М., Хараїм І.В. Стан та перспективи організаційно-правового забезпечення діяльності інженера-консультанта в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. наук. фах. вид. 2018. № 2. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2018/5.pdf.
2. Непомнящий О.М., Хараїм І.В. Деякі державно-управлінські основи організації діяльності інженера-консультанта у процесі будівництва. Інвестиції: практика та досвід: наук.-практ. журн. ЧНУ. Київ: ДКС Центр, 2018. № 3. – С. 90–92.
3. Непомнящий О.М. Інженер-консультант в системі господарської і професійної діяльності в Україні. Інвестиції: практика та досвід: наук.-практ. журн. ЧНУ. Київ: ДКС Центр, 2018. № 9. С. 97–102.
4. Непомнящий О.М., Гаврилов А.В., Медведчук О.В., Хараїм І.В. Інженер-консультант: суб'єкт господарювання і фахівець. Вісник будівельника. 2018. № 2. С. 4–14.
5. Угоднікова О.І. Потенціал розвитку будівельних підприємств: методи оцінки та особливості використання. Обліково-аналітичне забезпечення управління фінансово-економічною безпекою в умовах європейської інтеграції: матеріали V міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 26–27 листопада 2015 р.) / ред. кол.: Т.В. Момот, Н.Є. Лелюк, І.А. Крайвська. Харків: ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, 2015. 187 с.
6. Пилипенко С.В., Краснокутський Е.С. Технічний аудит – об'єктивна оцінка технічних можливостей виробника. Заліз. трансп. України. 2016. № 3/4. С. 93–96.
7. Момот Т.В. Вартісно-орієнтований організаційно-економічний механізм корпоративного управління акціонерними товариствами будівельної галузі: теорія, методологія, практика: автореф. дис. ... докт. економ. наук: спец. 08.07.03 / Харківська національна академія міського господарства. Х., 2006. 40 с.
8. Городиська Н.А. Поняття інжинірингу та його значення у ринкових умовах господарювання / Національний університет «Львівська Політехніка», 2012. 39 с. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/13849/1/73339Vis727Menegment.pdf>.
9. Бошицький Ю.Л. Право інтелектуальної власності: навч. посібник. Київ: «Логос», 2007. 488 с.
10. Міждержавна гільдія інженерів-консультантів. Типові контракти FIDIC. Інформаційна довідка. URL: <https://iceg.com.ua/typovicontrakty-fidic-informatsiyna-dovidka>.
11. Типовий договір між замовником і консультантом на надання послуг («Біла книга») – Client / Consultant Model Services Agreement (“White Book”) / FIDIC. Geneva, 2017.
12. Мінімальні вимоги з охорони праці на тимчасових або мобільних будівельних майданчиках: наказ Міністерства соціальної політики України від 23 червня 2017 р. № 1050. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1111-17>.

Хараим И. В. Государственное регулирование строительной деятельности в контексте обеспечения качественного управления инвестиционными проектами

В статье рассматриваются отдельные инструменты государственного управления в области строительства, связанные с практикой применения института инженера-консультанта. Определяется роль инженера-консультанта при реализации строительного проекта на разных стадиях его жизненного цикла. Определяется круг вопросов, которые могут быть отнесены к компетенции инженера-консультанта.

Ключевые слова: государственное управление, строительство, инженер-консультант, инвестиционные проекты, жизненный цикл проекта.

Kharaim I. V. State regulation of construction industry in the context of ensuring high-quality investment project management

The article discusses the individual instruments of government control in the field of construction related to the practice of applying the institute of a consulting engineer. The role of the consulting engineer in the implementation of a construction project at different stages of its life cycle is determined. The range of issues that can be attributed to the competence of the consulting engineer is determined.

Key words: government control, construction, consulting engineer, investment projects, project lifecycle.

В. В. Циган

аспірант кафедри державної служби та менеджменту освіти
Центрального інституту післядипломної педагогічної освіти
ДВНЗ «Університет менеджменту освіти»
Національної академії педагогічних наук України,
директор
ДПТНЗ «Західно-Дніпровський центр професійно-технічної освіти»

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ НОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА З УРАХУВАННЯМ РЕАЛЬНИХ ПОТРЕБ РИНКУ ПРАЦІ, ДЕРЖАВНИХ І РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ ЗАЙНЯТОСТІ

У статті досліджується ефективність соціального партнерства в Україні в період сьогоднішнього. Проаналізовано проблемні питання, які заважають реформуванню ринку праці. Обґрунтовано особливості ринку праці та найбільш ефективні програми зайнятості державного та регіонального масштабів.

Ключові слова: державне управління, ринок праці, зайнятість населення, соціально-економічний розвиток, безробіття, робоча сила.

Постановка проблеми. У нових соціально-економічних умовах одним із пріоритетних напрямів розвитку як професійної (професійно-технічної) освіти, так і фахової передвищої освіти постають децентралізація та регіоналізація як завдання державного управління, що має супроводжувати модернізацію діяльності закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти в сучасних умовах реформування освітньої галузі України.

Проведені нами дослідження свідчать, що стан освіти в Україні не є досконалим і потребує системної стратегічної модернізації державного регулювання нею. Адже протягом останніх років потенціал кваліфікованих працівників в Україні значно знизився, порівняно з іншими європейськими країнами. Це зумовлено падінням престижу Людини Праці, неефективним інформуванням населення щодо попиту на робітничі професії та спеціальності освітньо-кваліфікаційного рівня молодшого спеціаліста на ринку праці, недостатньою участю соціальних партнерів у вирішенні проблем професійної та передфахової вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Економічна криза, яка спіткала Україну разом з іншими країнами світу, негативно позначилась на стані національного ринку праці та сфері зайнятості. Відбулося скорочення робочих місць, ускладнилося або унеможливилось

працевлаштування, як наслідок, зросло безробіття. Саме тому багато вчених та науковців почало займатися дослідженням цього питання, зокрема такі: С. Бандур, О. Бражко, В. Василенко, В. Герасимчук, М. Гаман, Д. Доманчук, В. Давиденко, Т. Заєць, К. Зайцева, С. Зінченко, Г. Зелінська, О. Корнійчук, О. Коваль, О. Крайник, П. Саблук, А. Сіленко, П. Шевчук, І. Шевченко та інші науковці. Дослідження цієї проблеми мали переважно узагальнюючий характер і не могли врахувати особливості окремих територій. Тому тема зайнятості сьогодні залишається актуальною і важливою.

Метою статті є дослідження концептуальних засад нової організаційної моделі соціального партнерства з урахуванням реальних потреб ринку праці, державних і регіональних програм зайнятості.

Виклад основного матеріалу. Як наслідок, роботодавців не задовольняє не лише якість підготовки кадрів, але й рівень кваліфікації, який є низьким і таким, що не відповідає потребам виробництва, пов'язаного із застарілою матеріально-технічною базою закладів освіти, недосконалістю кваліфікаційних характеристик на професії та види робіт, невідповідністю державних стандартів освіти вимогам сучасного виробництва, недостатнім рівнем підготовки педагогічних працівників. Водночас ці проблеми характеризуються централізованою сис-

темою, успадкованою ще з радянських часів, за якої повноваження щодо прийняття рішень зосереджені в національних органах влади, а регіональні та місцеві органи виконавчої влади та самоврядування мають у край обмежені можливості на тлі структурних змін в економіці.

Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р., що активно впроваджується Урядом України, визначила цілі та конкретні завдання, механізми та інструменти реалізації, систему моніторингу та оцінювання результативності її провадження. Державна стратегія регіонального розвитку запровадила так званий інтегрований підхід за трьома взаємопов'язаними складниками державної регіональної політики: секторальним (галузевим), територіальним (просторовим розвитком) та управлінським.

Варто також зазначити, що серед головних засобів або інструментаріїв державного регулювання освітньої діяльності сьогодні можна виділити закони і законодавчі акти, державне замовлення та обсяги його фінансування, обсяги фінансування з місцевих бюджетів, створення й підтримка систем контролю якості професійної освіти і навчання, введення в дію об'єктів професійно-технічної освіти, гуртожитків, житла тощо, важелі кредитної та податкової політики, субсидії, кредити і державні гарантії, пільги з оподаткування, плати за землю, квоти, дозвільні документи і ліцензії.

Однак, як бачимо, не досить вирішеними сьогодні залишаються питання управління системою професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, не визначено повноваження та не врегульовано механізми взаємовідносин органів виконавчої влади та самоврядування щодо забезпечення функціонування як системи загалом, так і конкретного закладу професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти в умовах децентралізації та суспільних змін зокрема.

Можна сказати, що назріла нагальна необхідність якісних змін у взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо питань функціонування і розвитку закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти. Потребує реформування система управління ними. Насамперед, в умовах децентралізації набуває актуальності забезпечення автономності закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, передусім їхньої фінансово-економічної самостійності,

ефективного залучення інвестицій у розвиток системи освіти, введення стимулів як для суб'єктів господарювання, так і для педагогічних працівників.

Надзвичайно важливою буде повна передача закладам професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти функцій організації, здійснення та надання освітніх послуг. Це передбачатиме, у свою чергу, їхню автономність і відповідальність.

Отже, головна мета децентралізації, на наш погляд, полягає в тому, щоб надати закладам професійної (професійно-технічної) освіти, регіональним органам управління та самоврядування більше автономії та гнучкості, щоб вони могли адаптуватися до змін в економіці та ринку праці на місцевому та регіональному рівнях. Це передбачатиме їхню широку фінансово-господарську автономність, розширення повноважень керівника, підвищення його персональної відповідальності за результати управлінської роботи та якість підготовки виробничого персоналу.

Нагальним стає також вирішення проблеми щодо підвищення ефективності діяльності закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, які не задовольняють реальних потреб ринку праці. Як наслідок, значна частина державного бюджету використовується на навчання неконкурентних на ринку праці працівників і не сприяє їхній продуктивній зайнятості.

Найбільш припустимо на цьому етапі суспільних змін і викликів сучасності надати функції працевлаштування державній службі зайнятості, звільнивши від цих невластивих функцій заклади професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти.

Недосконалість законодавчих та інших нормативно-правових актів, якими регулюються питання професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, неврахування ними змін, що відбуваються в економіці і суспільному житті країни, фінансування за залишковим принципом є факторами, що стримують вирішення наявних проблем і формування єдиної концептуально узгодженої та науково-обґрунтованої державної політики щодо розвитку професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти.

Ключовим шляхом подолання наявних проблем, на наш погляд, є децентралізація усієї системи освіти, регіоналізація та оптимізація управління професійною (професійно-техніч-

ною) і фаховою передвищою освітою, що прямо чи опосередковано допоможе вирішити значну частину наявних проблем.

Нова парадигма регіональної політики передбачає перехід від надмірно централізованої моделі, що домінувала до останнього часу, від секторального (галузевого) підходу «згори вниз» до збалансованого партнерства між центральними органами виконавчої влади та місцевою владою для впровадження багаторівневого управління регіональним розвитком. Ці зміни відображені і закріплені у нормативно-правових актах і стратегічних планувальних документах, зокрема у базовому законі України «Про засади державної регіональної політики» (2015 р.) та Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. (2014 р.), яка визначила стратегічне бачення та мету регіонального розвитку України до 2020 р.

Концептуальні підходи до децентралізації та регіоналізації освітньої політики закладені в рішеннях Європейського Союзу та документах, в яких ідеться про модернізацію освіти. Зокрема, в Європейських звітах про якість освіти децентралізація управління визначена як одна з п'яти ключових проблем сучасності. Європейські країни, зокрема Україна, в рамках Копенгагенського та Туринського процесів виробляють загальну політику ЄС, будують єдиний освітній простір у сфері професійної освіти і навчання.

В Україні прагнення до децентралізації задекларовано в Національній доктрині розвитку освіти, де визначено, що система управління освітою розвиватиметься надалі як державно-громадська і має враховувати регіональні особливості, тенденції до автономії навчальних закладів, конкурентоспроможності освітніх послуг. У пункті 23 розділу X вказано, що «модернізація управління освітою, насамперед, передбачає децентралізацію управління, перерозподіл функцій і повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами».

Аналіз ситуації в чинних сферах професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти свідчить про необхідність їх децентралізації, але зі збереженням державної підтримки конституційних зобов'язань щодо надання відповідної освіти, наявністю мотивувальної і стимулювальної ролі державного і місцевих бюджетів для створення оптимальної мережі

закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, запровадженням багатоканальності фінансування, розширенням права і відповідальності закладів щодо використання коштів. Особлива роль у цьому процесі належить розподілу повноважень, прав і відповідальності органів освіти і науки на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, взаємодії суб'єктів управління освітою, закладів та установ професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, органів місцевого самоврядування, стейкхолдерів освіти, організацій роботодавців, замовників підготовки кадрів, громадських організацій і громадян в умовах реформування та модернізації освітньої галузі України.

Безумовно, одним із головних стратегічних напрямів сучасної державної політики має стати забезпечення умов для задоволення потреб громадян, суспільства та ринку праці в якісній професійній освіті шляхом створення нових механізмів регулювання професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, оновлення їх структури та змісту, розвитку фундаментальності та практичної спрямованості освітніх програм, формування системи навчання протягом життя, що є одним із основоположних чинників забезпечення конкурентоспроможності України на європейському та світовому рівнях.

У нових умовах соціально-економічних і політичних змін, ускладнення умов життя та діяльності зростає актуальність підвищення вимог до виробничого персоналу, результатів його роботи та здійснення навчально-виробничої діяльності закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти. Потребує узгодженої оптимізації мережа діючих закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти з урахуванням регулювання соціально-економічного розвитку країни, збалансованого розвитку галузей економіки та регіональних ринків праці, а також розроблення механізмів і моделей розвитку в регіонах систем фахової передвищої та професійної (професійно-технічної) освіти, що реалізується, відповідно, коледжами, технікумами, училищами та різними типами закладів професійної (професійно-технічної) освіти.

Стратегічне бачення регіонального розвитку та країни загалом полягає у вирішенні наявних проблем шляхом використання внутрішніх та зовнішніх можливостей регіонів і територій. Необхідним є збалансування обсягів підготов-

ки, зайнятості та попиту в розрізі кожного регіону на професійну підготовку робітничих кадрів і молодших спеціалістів у закладах професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти з відповідним формуванням показників державного та регіонального замовлення, а також формування оптимальної їхньої мережі; збалансування обсягів підготовки, зайнятості та попиту щодо загальнодержавних потреб і кожного регіону на кваліфіковані кадри, формування оптимального контингенту здобувачів освіти та педагогічного персоналу. Безперечно, питання децентралізації – як фінансової, так і управлінської – сьогодні є дуже очікуваним в українському суспільстві та потребує якнайшвидшої реалізації, починаючи із забезпечення законодавчого рівня.

Стратегічною метою реалізації державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів України з метою забезпечення соціальної та економічної єдності держави, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, активізації економічної діяльності, підвищення рівня життя населення, дотримання гарантованих державою соціальних та інших стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання.

Зазначимо, що об'єктами регіонального управління є адміністративно-територіальні одиниці, в межах яких здійснюється державне управління і місцеве самоврядування. Суб'єктами регіонального управління є центральні й місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування.

Конституцією України закріплено дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої державної влади, і місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад. Ці дві гілки влади, що відрізняються правовим і фактичним статусом і діяльність яких нерідко спрямована на досягнення протилежно спрямованих цілей, іформують цілісну систему місцевого управління.

Державне управління регіонами (або пряме державне управління на місцях) – це управлінська діяльність в адміністративно-територіальних одиницях, яка здійснюється через адміністрацію, призначену центральними або іншими вищими органами влади. Місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно чи під відповідальність

органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах чинного державного законодавства. Нині система правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування містить різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові тощо.

Державна управлінська вертикаль і органи місцевого самоврядування створюють систему місцевої влади, практична реалізація якої має декілька суттєвих вад. До них, по-перше, можна зарахувати те, що більшість повноважень обох гілок влади належить до суміжної компетенції. А це не відповідає основному принципу менеджменту, а саме: одна проблема – один відповідальний. Іншим недоліком можна вважати те, що представницькі органи районного та обласного рівнів (районні та обласні ради народних депутатів відповідно) не формують своїх виконавчих органів. Тому виконавчі функції вони вимушені делегувати державним адміністраціям відповідного рівня, зокрема розроблення планів соціально-економічного розвитку території, складання і виконання місцевого бюджету, управління місцевими фінансами тощо. За таких обставин місцеве самоврядування на субдержавних рівнях формальне.

На особливу увагу заслуговує питання делегування повноважень місцевих рад місцевим державним адміністраціям і навпаки. Законодавче поле з цього питання, на жаль, не досконале. Наприклад, не визначено умови делегування повноважень, порядку здійснення делегованих повноважень, порядку набрання чинності та введення в дію актів, а також визначення системи контролю з питань делегованих повноважень. Є потреба також у законодавчому визначенні принципів делегування повноважень, зокрема таких, як законність, субсидарність, добровільність, підконтрольність, підзвітність.

Отже, у сучасних умовах демократичного державотворення професійна (професійно-технічна) і фахова передвища освіти України зазнають докорінного реформування, успіх якого значною мірою залежатиме саме від ефективного управління цими сферами освіти на всіх рівнях.

Під регіоналізацією професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти розуміємо процес передачі повноважень у цих сферах освіти, діяльності закладів професійної (професій-

но-технічної) і фахової передвищої освіти до регіонів, які відповідають обласному адміністративно-територіальному поділу, та орієнтацію роботи цих закладів освіти на потреби певної території. Інакше кажучи, це – передача закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти із загальнодержавного підпорядкування на регіональний (обласний) рівень. Водночас відкритим залишається питання, якою повинна бути повнота розподілу повноважень. Як показали дослідження, до останнього часу в Україні не було єдиної системи поглядів на регіоналізацію професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти як на рівні регіонального управління галуззю, так і на рівні центральних органів виконавчої влади.

Регіоналізація професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти вимагає істотного підвищення ефективності управління освітніми системами, передусім із позицій гарантування якості освіти. Майже всі реформи децентралізації визначають поліпшення якості як пріоритетний напрям. Очікується, що можливість приймати рішення ближче до рівня закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти допоможе краще адаптувати навчальні програми до регіональних, місцевих умов, сприятиме більшій відповідальності, підсилить мотивацію здобувачів освіти та викладачів, сприятиме участі у навчально-виробничому процесі батьків і підвищить готовність громади, суб'єктів господарювання брати участь у фінансуванні закладів освіти.

Одна з цілей регіоналізації освіти – автономізація закладів професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, коли заклад освіти захищений необхідною нормативно-правовою базою і керується у своїй діяльності принципами загальнодержавної і регіональної політики, функціонує в умовах чіткого розподілу прав і повноважень, має багаторівневе і багатоканальне фінансування, ефективно вирішує кадрові питання і здатний самостійно контролювати якість підготовки випускників, забезпечувати багаторівневості освіти.

Висновки і пропозиції. Сьогодні в державі мають бути вироблені підходи (бачення) до стратегії децентралізації освіти загалом. Для чіткого розуміння специфічних проблем, пов'язаних із децентралізацією управління у сферах професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти України (зі збереженням державної підтримки конституційних зобов'язань щодо надання відповідної освіти, наявністю мотивувальної і сти-

мульовальної ролі державного і місцевих бюджетів для створення оптимальної мережі навчальних закладів та установ професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, запровадженням багатоканальності фінансування, розширенням прав і відповідальності закладів освіти), необхідні, на нашу думку, подальші дослідження у цьому напрямі, а також треба буде визначити етапи та терміни реалізації процесу децентралізації та оптимізації управління системою професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, розробити й затвердити в установленому порядку стратегію децентралізації та плани (довгостроковий і короткостроковий) її реалізації.

Список використаної літератури:

1. Вдовіна Г.О. Аналіз ринку праці: пропозиція і попит на неї. Л.: Видавництво ЛНУ імені Івана Франка, 2011. 145 с.
2. Діловий регіон. Новини Черкаського обласного центру зайнятості. URL: <http://dr.ck.ua/cherkaskyy-oblasnyy-centr-zaynyatosti>.
3. Зайнятість, праця та соціальний захист населення: вітчизняний та зарубіжний досвід // За ред. канд. економ. наук, проф. Т.М. Кір'ян. К., 2017. 245 с.
4. Сучасні проблеми ринку праці і зайнятості в контексті політики швидкого економічного зростання: матер. засідання круглого столу (17 травня 2018 р., м. Київ) / За наук. ред. С.М. Кожем'якіної. К.: ІПК ДСЗУ, 2018. 54 с.
5. Літинська В.А. Державне регулювання зайнятості населення в Україні. Економічний вісник Держбанку. 2013. № 3 (33). С. 260–263.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування державного управління у сфері зайнятості населення та соціального страхування на випадок безробіття: проект закону України. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 24. Ст. 243. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT1596.html.
7. Про Державну службу зайнятості України: Указ Президента України від 16 січня 2013 р. № 19. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/19/2013>.
8. Федоренко В.Г. Ринок праці в Україні та економічні тенденції в умовах світової економічної кризи. Економіка і держава. 2009. № 1. С. 4–5.
9. Шкіндюк І.Ю. Зарубіжний досвід вирішення проблем зайнятості і перспективи його застосування в Україні. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛПІДУ. 2009. Вип. 21. С. 151–158.
10. Шкіндюк І.Ю. Шляхи удосконалення державного управління зайнятостю населення України. Державне будівництво. 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_43.

Цыган В. В. Концептуальные основы новой организационной модели социального партнерства с учетом реальных потребностей рынка труда, государственных и региональных программ занятости

В статье исследуется эффективность социального партнерства в Украине в настоящий период. Проанализированы проблемные вопросы, которые мешают реформированию рынка труда. Обоснованы особенности рынка труда и наиболее эффективные программы занятости государственного и регионального масштабов.

Ключевые слова: государственное управление, рынок труда, занятость населения, социально-экономическое развитие, безработица, рабочая сила.

Tsyhan V. V. Conceptual foundations of a new organizational model of social partnership taking into account the real needs of the labor market, state and regional employment programs

The article examines the effectiveness of social partnership in Ukraine in the present period. The problematic issues that hinder the reform of the labor market are analyzed. The features of the labor market and the most effective employment programs of national and regional scales are substantiated.

Key words: public administration, labor market, employment, socio-economic development, unemployment, labor.

В. Г. Шевцов

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

РОЗВИТОК КОМУНАЛЬНОГО СЕКТОРУ СТОМАТОЛОГІЧНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ ЯК ПРЕДМЕТ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У ГАЛУЗІ НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

У статті представлено аналіз наукових досліджень із проблем державного управління розвитком комунального сектору стоматологічної допомоги населенню в Україні. Встановлено, що до цього часу в галузі науки «Державне управління» проблематика державного управління в зазначеній сфері комплексно не досліджувалась, не дивлячись на велику кількість дисертаційних робіт за напрямом державного управління у сфері охорони здоров'я. Доведено необхідність активізації управлінського впливу на розвиток комунального сектору стоматологічної допомоги з метою диференціації підходів у наданні якісних офтальмологічних послуг населенню на рівні регіону між державним та приватним сектором медицини в умовах реформування системи охорони здоров'я.

Ключові слова: державне управління, наукові дослідження, організація стоматологічної допомоги, населення, вдосконалення механізмів державного управління.

Постановка проблеми. Удосконалення механізмів державного управління у сфері охорони здоров'я в умовах обмеженого ресурсного забезпечення та упровадження на цій основі нових форм та методів організації надання якісних медичних послуг населенню України залишається надзвичайно актуальною проблемою [9]. Саме тому питання належного наукового супроводу та упровадження європейських принципів управління у сфері охорони здоров'я ставить перед вітчизняними дослідниками нові теоретико-методологічні та науково-практичні завдання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій показав, що розгляд проблемних питань щодо організації надання медичної допомоги населенню висвітлювали у своїх наукових працях М.М. Білинська, В.Р. Григорович, В.Д. Карамішев, Н.П. Кризіна, С.О. Козуліна, З.О. Надюк, Я.Ф. Радиш, В.Є. Складенко, О.А. Скрипник, І.І. Фуртак, Н.П. Ярош та ін. Розвиток приватного сектору охорони здоров'я в Україні став предметом поглибленого наукового інтересу для багатьох дослідників, серед яких, перш за все, слід назвати Л.О. Буравльова, С.А. Антонюк. Проблемні питання щодо реформування регіонального управління системою охорони здоров'я висвітлено в наукових працях О.П. Перетяки, Я.М. Пітько, І.В. Рожкової.

Разом із тим в умовах реформування медичної галузі особливої уваги потребує сфера організації спеціалізованої медичної допомоги, зокрема стоматологічної допомоги. Цій проблемі, на жаль, присвячено небагато наукових робіт, які переважно належать до галузі медицини (Белікова І.В., Буртова Ю.О., Маляр Р.В., Панчук О.Ю., І.В. Смірнова, Фефер Е.І.). Розгляд окремих проблем державного управління наданням стоматологічної допомоги представлено в наукових працях І.О. Бедрик, Н.М. Федак, В.Д. Чопчик.

Метою статті є дослідження шляхів перспективного розвитку комунального сектору стоматологічної допомоги населенню на регіональному рівні на основі сучасної теоретико-методологічної бази в галузі науки «Державне управління» та чинного нормативно-правового забезпечення реалізації медичної реформи.

Виклад основного матеріалу. Проблематика дисертаційних робіт за напрямом «Охорона здоров'я» в галузі науки «Державне управління» є однією з найбільш динамічних у своєму розвитку. Так, на думку вітчизняних дослідників І.В. Рожкової та Я.Ф. Радиша, після 2000 року до наукового обґрунтування шляхів розв'язання проблем державного управління у сфері охорони здоров'я в Україні залучилися понад

ста вітчизняних дослідників [6]. Більшість наукових розробок присвячені розгляду проблем державного управління у сфері охорони здоров'я як через удосконалення механізмів державного управління, так і на основі урахування можливостей їх розв'язання на рівні місцевого самоврядування. Дослідник зазначає, що упродовж останніх років дедалі частіше почали зустрічатись дисертаційні роботи, що присвячені розгляду проблем державного управління організацією спеціалізованої медичної допомоги населенню України: державне управління системою надання онкологічної допомоги населенню України (С.Г. Бугайцов); державне регулювання системи з надання населенню України кардіологічної допомоги (Б.С. Дарчин), державне регулювання надання офтальмологічної допомоги в територіальних громадах України (О.О. Рожко) тощо.

Авторське дослідження наукових публікацій показує, що наукові розробки вітчизняних дослідників із проблемних напрямів організації надання стоматологічних послуг населенню не є проблемою суто медичної галузі (понад 35 захищених дисертаційних робіт), а виходить далеко за межі цієї науки.

Як справедливо вказує вітчизняний дослідник О.Ю. Фільц, а ми повністю підтримуємо його думку, сьогодні для української держави, яка переживає соціально-економічну, фінансову та політичну кризу, надзвичайно актуалізується проблема належної організації надання в амбулаторних умовах спеціалізованої медичної допомоги [9]. Учений відстоює думку про те, що державне управління спеціалізованою амбулаторною медичною допомогою передбачає координацію органів галузевого управління та лікувальних закладів комунальної мережі в організації надання спеціалізованої медичної допомоги з використанням спеціальних способів діагностики та лікування, яке здійснюється без госпіталізації хворого. Спеціалізована амбулаторна допомога надається в комунальних закладах як у невідкладних станах, так і у плановому порядку і лікарями відповідної спеціалізації. Такий підхід є поширеною практикою в європейських країнах. Тож повністю погоджуємося з думкою шановного вченого про те, що контекст розвитку державного управління спеціалізованою амбулаторною медичною допомогою є досить широкий, тож мова може йти і про державне управління чи регулювання розвитку комунального сектору стоматологічної допомоги, яка

належить до спеціалізованих видів допомоги. Разом із тим важливо акцентувати, що в умовах реформування медичної галузі і зміщення акцентів у бік розвитку закладів первинної медико-санітарної допомоги проблема організації надання стоматологічної допомоги в амбулаторних умовах надзвичайно актуалізується. Адже в пакеті базових послуг на первинному рівні не передбачено оплати візитів до лікаря-стоматолога. Тому сімейний лікар повинен сьогодні не тільки теоретично володіти відповідними знаннями щодо найпростіших захворювань порожнини рота (стоматити, гінгівіти, виразки тощо), але й уміти скерувати хворого до відповідного комунального закладу чи навіть приватного стоматологічного кабінету з метою надання невідкладної стоматологічної допомоги.

Досліджуючи шляхи реформування стоматологічної служби в Україні, дослідник О.В. Павленко відзначає, що стоматологічна допомога надається в комунальних та державних закладах переважно соціально незахищеним верствам населення, таким як: діти, пенсіонери, ветерани, інваліди, учасники ліквідації аварії на ЧАЕС тощо [2]. Вказані заклади здійснюють також планову профілактичну роботу серед населення та надають послуги зубного протезування соціально незахищеним верствам населення. Треба зауважити, що саме така послуга – пільгове зубне протезування – надається виключно в комунальних та державних закладах, у жодній приватній стоматології такої послуги не існує. Тож обсяг стоматологічної допомоги пільговим категоріям населення в комунальних та державних медичних закладах становить близько 60% від загального обсягу допомоги. Однак в Україні існує ціла низка регіонів, де приватна ланка стоматологічних послуг залишається малорозвинутою, а первинна ланка комунального сектору стоматологічної допомоги в результаті реорганізації була практично ліквідованим на користь стоматологічних закладів вторинної ланки. Така ситуація спостерігається практично у всіх населених пунктах сільської місцевості, а в аграрних районах вона взагалі відсутня. Посади лікарів для надання стоматологічної допомоги населенню в центральних районних поліклініках сільських районів, поліклініках (амбулаторіях) міст і селищ міського типу із чисельністю населення до 25 тис. чоловік встановлюються профільним міністерством із розрахунку: 0,30 посади лікаря-стоматолога, лікаря-стоматолога-хірурга (сумарно) на

1000 населення та 0,25 по сади лікаря-стоматолога дитячого, лікаря-стоматолога-ортодонта (сумарно) на 1000 дитячого населення [4]. О.В. Павленко вказує, що на практиці в деяких районах сільської місцевості цей показник становить від 0,04 до 0,1 (Херсонська, Вінницька, Миколаївська, Рівненська області). Отже, лікар-стоматолог відсутній на первинній ланці, а посади лікарів-стоматологів взагалі не передбачені у структурах первинної медико-санітарної допомоги. Окрім того, в деяких лікувальних закладах існує необґрунтоване перепрофілювання лікарських ставок стоматологічного профілю на лікарські ставки інших спеціальностей.

У відповідності до Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві» [5] всі посади лікарів-стоматологів були переведені з первинного рівня до закладів вторинного рівня упродовж 2011–2012 р. Тобто стоматологічні кабінети на первинному рівні продовжують функціонувати, але фінансуються з бюджету вторинного рівня (експеримент у Дніпропетровській області), і лікарі-стоматологи перебувають у штаті закладів вторинного рівня. Це призводить до певних проблем в оплаті витрат на стерилізацію матеріалів, технічне обслуговування обладнання, оплаті роботи електриків, слюсарів тощо та розрахунків за комунальні платежі. Крім того, в сільській місцевості лікарі-стоматологи втратили пільги, які передбачені чинним законодавством для медичних працівників сільської місцевості. У молодих спеціалістів відсутня мотивація для роботи в сільській місцевості:

Слід зазначити, що в Україні, починаючи з 2013 р., основний напрямок реформування стоматологічної служби – це об'єднання діючої комунальної чи державної мережі стоматологічних закладів у стоматологічні центри мережевої структури. Активне реформування стоматологічної допомоги в окремих областях (Вінницька, Дніпропетровська, Донецька області та м. Київ) засвідчує, що вона повинна надаватись на первинному, вторинному та третинному рівнях. Стоматологічні заклади вторинного рівня повинні здійснювати організаційно-методичне керівництво стоматологічними кабінетами первинного рівня. Необхідно ще раз акцентувати, що реформування потребує міцного нормативно-правового підґрунтя, зокрема в частині чіткого визначення обсягу гарантованого рівня безоплатної стоматологічної допомоги.

Ураховуючи запити українського суспільства на демократизацію державного управління та невідворотність децентралізації владних повноважень у багатьох сферах життєдіяльності, питання підвищення якості управління соціальною сферою загалом та сферою охорони здоров'я зокрема розробляються вітчизняними науковцями дуже активно. Разом із тим серед наукових публікацій, присвячених проблемам державного управління наданням стоматологічної допомоги населенню, можна вказати на певну обмеженість дослідницької уваги. Так, сьогодні існує лише невелика кількість робіт у цьому напрямку (І.О. Бедрик, Н.М. Федак, В.Д. Чопчик, Н.М. Удовиченко).

Вітчизняний науковець В.Д. Чопчик здійснив ґрунтовний аналіз діяльності стоматологічних закладів столиці та визначив основні недоліки в організації державної стоматологічної допомоги в мегаполісі [10]. У результаті дослідження розроблено інноваційну функціонально-організаційну модель управління державними стоматологічними закладами столиці, яка забезпечує інтеграцію різнорівневих самостійних стоматологічних закладів в єдину керовану міську стоматологічну службу столиці. Автором були запропоновані функціонально-організаційні алгоритми управління системою державної стоматологічної допомоги міста, які забезпечують якість управління медичним, фінансово-економічним, інформаційно-аналітичним, адміністративно-господарським забезпеченням стоматологічної допомоги.

У дисертаційному дослідженні Н.М. Федак на тему «Механізми державного регулювання стоматологічної допомоги населенню України» на основі комплексного аналізу обґрунтовано концептуальні підходи щодо реформування обласної стоматологічної служби та підвищення ефективності її функціонування [8]. В їх основу покладено принципово нові засади побудови системи координації діяльності стоматологічних закладів зі зміною організаційно-правової форми діяльності. Автором запропоновано перехід від класичної системи бюджетування до програмно-цільового управління видатками на стоматологічну допомогу з урахуванням критеріїв її загальної ефективності на місцевому рівні.

Дослідниця І.О. Бедрик, вивчаючи питання державного регулювання приватної стоматологічної діяльності в Україні, акцентувала, що на сьогодні в організаційно-правовому аспекті

неврегульованими залишаються питання щодо організації надання платних стоматологічних послуг, отримання пацієнтом інформації про виконавця стоматологічної послуги та самої послуги, форми та змісту інформованої згоди пацієнта на медичне втручання та порядок укладання договору про надання платних стоматологічних послуг. Дослідниця запропонувала модель структури зовнішнього контролю приватної стоматологічної організації. В основу цієї моделі інтегровано функціональні зв'язки між лікарями-експертами й адміністративними органами організацій-учасників системи надання та контролю якості стоматологічної послуги, які виключають лінійну підпорядкованість учасників контролю. Із метою вдосконалення системи державного управління галуззю запропоновано до розроблення та упровадження в дію Медичний кодекс як головну організаційно-правову платформ у сфері регулювання правовідносин в системі охорони здоров'я [1].

Результатом наукового доробку Н.М. Удовиченко став проект міської Програми «Стоматологія». Дослідниця запропонувала вдосконалити надання стоматологічної допомоги населенню м. Харкова на основі оптимізації структури стоматологічної служби, системи управління фінансовими, кадровими та матеріальними ресурсами, адаптованої до сучасних вимог ринкового середовища [7]. Н.М. Удовиченко відносить до завдань держави питання щодо вдосконалення організації первинної профілактики стоматологічних захворювань, насамперед, серед дітей та осіб із категорії непрацюючого населення, пенсіонерів, а також окремих груп населення (незадіяних). До завдань держави також пропонується віднести координацію діяльності різних відомств щодо забезпечення стоматологічної профілактики серед підлеглого контингенту (військовослужбовці, прикордонники та ін.).

П.В. Польовий досліджуючи проблематику регіонального управління стоматологічною службою, зазначає, що близько 90% населення міст одержує допомогу в державних амбулаторно-поліклінічних закладах, тоді як стоматологічне здоров'я сільського населення визначає висока поширеність захворювань, згортання профілактичних заходів, скорочення державного фінансування стоматологічної допомоги тощо [3]. Серед основних причин неефективного управління на регіональному рівні дослідник визначає, перш за все, такі як:

1) неефективна модель господарювання, недостатнє фінансування та невідповідність

наявного устаткування й технологій у державних і комунальних закладах сучасним вимогам;

2) відсутність державної системи профілактики та гігієнічного навчання населення, міжгалузевої кооперації в межах закладів МОЗ України з іншими відомствами;

3) відсутність на державному рівні системи моніторингу показників стоматологічного здоров'я унеможлиблюють запровадження високо-ефективних програм.

Тож із метою вдосконалення державного управління стоматологічною службою на регіональному рівні автор пропонує створення єдиного Центру з моніторингу стоматологічного здоров'я і розробки механізмів ресурсного забезпечення стоматологічних установ залежно від можливостей державного та місцевого бюджетів.

Про необхідність упровадження програмного підходу як основи розвитку комунального сектора стоматологічної допомоги вказують й вітчизняні дослідники (А.В. Якобчук, О.В. Дементьєва, І.І. Цанько, О.О. Кокарь, О.В. Возний). Зокрема, вони зазначають, що для підвищення якості стоматологічної допомоги населенню України необхідно як перед науковцями, так і перед практиками охорони здоров'я поставити завдання впроваджувати новітні програм профілактики стоматологічних захворювань, які включатимуть світові вимоги теоретичних і практичних досягнень із метою профілактики карієсу, оцінку існуючих і розробку та використання нових методів, їхнє впровадження з урахуванням геохімічних зон України та пропаганду гігієнічних знань і навичок із догляду за порожниною рота [11].

Висновки і пропозиції. За результатами наукового пошуку й проведеного дослідження було встановлено, що проблема державного управління організацією надання стоматологічної допомоги населенню в амбулаторних умовах (комунальний сектор) є найбільш розробленою в галузі медичних наук. До цього часу в галузі науки «Державне управління» комплексного дослідження суспільних відносин у сфері державного регулювання розвитку комунального сектору стоматологічної допомоги населенню здійснено не було. Усе вищезазначене об'єктивно підтверджує необхідність удосконалення організаційних засад регіонального управління організацією надання стоматологічної допомоги населенню, а також стимулює до продовження подальших наукових досліджень за цим напрямом.

Список використаної літератури:

1. Бедрик І.В. Державне регулювання приватної стоматологічної діяльності в Україні: організаційно-правові засади: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. К., 2010. 20 с.
2. Павленко О.В. Шляхи реформування системи надання стоматологічної допомоги населенню України. Дискусія. Сучасна стоматологія. 2013. № 2. С. 180–182.
3. Польовий П.В. Перспективи державного управління стоматологічною службою на регіональному рівні. Буковинський медичний вісник. 2016. Т. 20, № 3. С. 227–229. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bumv_2016_20_3_52.
4. Про примірні штатні нормативи закладів охорони здоров'я: наказ МОЗ України від 23.02.2000 р. № 33. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві: закон України від 07.07.2011 № 3612. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
6. Рожкова І.В. Підготовка фахівців з державного управління у сфері охорони здоров'я в Національній академії державного управління при Президенті України впродовж 1996-2011 років. Економіка. Держава. 2011. № 11. С. 117–120.
7. Удовиченко Н.М. Механізм забезпечення стоматологічною допомогою на основі програмно-цільового управління в умовах мегаполісу (на прикладі м. Харків). Державне будівництво. 2009. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2009_1_33.
8. Федак Н.М. Механізми державного регулювання стоматологічної допомоги населенню України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02; Акад. муніцип. упр. К., 2010. 20 с.
9. Фільц Ю.О. Удосконалення механізмів державного управління спеціалізованою амбулаторною медичною допомогою: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління за спец. 25.00.02 – механізми державного управління. Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2012. 20 с.
10. Чопчик В.Д. Концептуальні напрями розвитку організації стоматологічної допомоги дорослому населенню в системі державних амбулаторних закладів великих міст України: автореф. дис. ... канд. мед. наук: 14.02.03; Нац. мед. акад. післядиплом. освіти ім. П.Л. Шупика. К., 2007. 20 с.
11. Якобчук А.В. Теоретико-методичні аспекти підвищення якості стоматологічної допомоги в Україні. Таврический медико-биологический вестник. 2012. Т. 15, № 2, ч. 3(58). С. 279–281.

Шевцов В. Г. Развитие коммунального сектора стоматологической помощи населению как предмет научных исследований в области науки «Государственное управление»

В статье представлен анализ научных исследований по проблемам государственного управления развитием коммунального сектора стоматологической помощи населению в Украине. Установлено, что к этому времени в области науки «Государственное управление» проблематика государственного управления в указанной сфере комплексно не исследовалась, несмотря на большое количество диссертационных работ по направлению государственного управления в сфере здравоохранения. Доказана необходимость активизации управленческого влияния на развитие коммунального сектора стоматологической помощи с целью дифференциации подходов в предоставлении качественных офтальмологических услуг населению на уровне региона между государственным и частным сектором медицины в условиях реформирования системы здравоохранения.

Ключевые слова: государственное управление, научные исследования, организация стоматологической помощи, население, совершенствование механизмов государственного управления.

Shevtsov V. H. Development of residential sector of dental health service to general public as subject of scientific research in the domain of science “State management”

The article presents an analysis of scientific research on the problems of state management of the development of the residential sector of dental health service to general public in Ukraine. It has been established that by this time in the domain of science “State Management”, the problematics of state management in this area was not comprehensively investigated, despite the large number of thesis papers in the field of study of state management in health care. There was proved the necessity of enhance the managerial impact on the development of the residential sector of dental health service in order to differentiate approaches in the provision of high-quality ophthalmological services to the general public at the regional level between the state and private medical sector in the context of health-care system overhaul.

Key words: state management, scientific research, organization of dental health service, general public, improvement of state management mechanisms.

УДК 352.07:340.136:330.35

І. О. Шлапак

аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті досліджено нормативно-правову базу, що регулює державну регіональну політику. Доведено, що національне регіональне законодавство відображає об'єктивні потреби суспільства. Зазначено, що на вищому політичному рівні потрібно прийняти необхідні політичні рішення про переорієнтацію державної регіональної політики. З'ясовано, що правове поле в цій сфері потребує систематизації та впорядкування, оскільки деякі питання досі залишаються остаточно не врегульованими.

Ключові слова: *нормативно-правове забезпечення, регіон, державна регіональна політика, закони, нормативні акти, державні програми, європейська інтеграція.*

Постановка проблеми. Сучасний стан економіки України та її регіонів, а також необхідність структурної перебудови економіки вимагають визначення джерел економічного зростання, що дають змогу визначити пріоритети, напрями та вирішити завдання сталого розвитку як держави, так і окремих регіонів.

Як відомо, економічний розвиток регіону безпосередньо залежить від того, наскільки ефективно здійснюються в регіоні види діяльності, встановлені у процесі стратегічного планування. Підвищенню економічної ефективності такої діяльності може сприяти реалізація стратегії розвитку, яка ґрунтується на активізації точок зростання або перспективних ланок соціально-економічної системи регіону, здатних прискорювати економічний розвиток шляхом власної інноваційної компоненти, взаємодіючих із ними суб'єктів, що у найзагальнішому розумінні точкою зростання регіону може виступати як окрема організація або галузь економіки, так і вид діяльності або проект, здатний у процесі саморозвитку і поширення нововведення забезпечити структурні зрушення в економіці регіону.

Кожному регіону притаманні певні природні, демографічні, економічні ресурси і власні точки зростання. Їх розвиток може мати мультиплікативний ефект для економіки регіону загалом. Використовуючи ефект мультиплікативності і спрямовуючи ресурси на розвиток точок зростання, регіональні влади отримують можливість створювати ланцюжки користувачів

усередині регіону і на суміжних територіях, тобто формувати зони прискореного зростання.

Перед регіональними органами управління, що відповідають за розвиток господарського територіального комплексу, постає складне завдання управління економічним потенціалом, який потребує комплексної модернізації та кардинальної зміни пріоритетів розвитку. Тому досить актуальними є питання формування та реалізації стратегії розвитку, що базується на ефективному управлінні регіональними точками зростання.

Наявність чіткої та якісної нормативно-правової бази дає змогу забезпечити ефективну діяльність держави в будь-якому напрямі. Сучасні чинники впливу на розвиток України зумовлені як зовнішніми, так і внутрішніми причинами. Поширення сепаратистських настроїв серед населення, виникнення гібридних війн між державами, необхідність подолання економічної, соціальної та політичної кризи призвели до виокремлення в механізмі державного функціонування одного з пріоритетних напрямів, пов'язаних зі створенням дієвої державної регіональної політики. Виважена політика держави у сфері регулювання міжбюджетних відносин у контексті децентралізації дає змогу вирішити цілу низку питань у сфері регіональної політики, але далеко не всі. Визначені пріоритетні напрями державної регіональної політики як ніколи мають відповідати загальнонаціональним інтересам і потребам, відображати наявні проблеми

та враховувати перспективи соціально-економічного розвитку країни. Досягнення поставлених цілей передбачає достатнє та належне нормативно-правове забезпечення функціонування державної регіональної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблемні аспекти реалізації державної регіональної політики висвітлювалися в наукових працях багатьох вітчизняних учених, серед яких такі: М. Долішній, В. Куйбіда, Ю. Макогон, І. Бураковський, М. Іжа, А. Ткачук, М. Нікула. Спроби вдосконалити правовий механізм проблемних регіонів робили такі відомі фахівці у сфері державного та регіонального управління, як Г. Атаманчук, В. Абрамов, О. Амоша, В. Бакуменко, М. Барановський, Д. Блейклі, З. Варналій, А. Гранберг, О. Гудима, М. Долішній, А. Єпіфанов, Н. Нижник та інші.

Метою статті є дослідження ефективності законодавчої бази з питань економічного зростання на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення збалансованості в процесі зростання української економіки в поєднанні з активним здійсненням соціальної політики потребує якісно нових механізмів державного регулювання розвитку депресивних регіонів, спрямованих на зміцнення регіональної безпеки України, зокрема, в соціально-економічній сфері.

Проблеми регіонального розвитку зумовлені різноманіттям історичних, природно-географічних, соціально-економічних, політичних факторів, зокрема таких, як забезпечення регіонів природно-сировинними ресурсами, різний рівень розвитку господарської інфраструктури, систем зв'язку, транспорту тощо. Зазвичай в окремі періоди для певних регіонів були характерними більш високі соціальні стандарти, тоді як для інших – більш низькі [1; 2].

Вирішення зазначених проблем вимагає вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання регіонального соціального розвитку, що передбачено Концепцією державної регіональної політики і має здійснюватися з огляду на такі основні пріоритети:

- формування методологічних і методичних засад оцінювання регіонального соціального розвитку шляхом запровадження комплексних, системних критеріїв його ефективного регулювання на базі діагностики та моніторингу соціальних процесів у регіонах;

- визначення чітких критеріїв та ефективних механізмів надання державної фінансової

підтримки депресивним територіям, подолання їхнього депресивного стану, збереження загальної макроекономічної та соціальної рівноваги в країні, а також стимулювання розвитку та зміцнення потенціалу структурно сильних регіонів;

- підвищення ефективності використання програм регіонального розвитку як інструмента державного стимулювання розвитку регіонів, координація вжиття заходів щодо реалізації державної та регіональних стратегій розвитку, державних і регіональних програм економічного й соціального розвитку, державних цільових програм і програм подолання депресивності територій;

- поетапне реформування бюджетної системи та міжбюджетних відносин із метою створення сприятливих умов для підвищення рівня життя населення регіонів України, забезпечення їхньої фінансової самостійності, дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання;

- створення сприятливих умов для практичного запровадження державних соціальних стандартів і гарантій, їх розроблення та затвердження відповідно до Державного класифікатора соціальних стандартів і нормативів та з урахуванням рівня європейських соціальних стандартів;

- формування механізмів розширення соціального діалогу на регіональному рівні, розвитку конструктивної взаємодії суб'єктів співпраці, встановлення партнерських відносин інститутів державного, приватного та громадського секторів у межах міжсекторного партнерства з метою активізації соціального капіталу регіону [3].

Головними завданнями державної регіональної політики є збереження цілісності та єдності територій, досягнення балансу загальнодержавних і регіональних інтересів, зменшення відмінностей у соціально-економічному розвитку та рівні життя населення, створення однакових умов для всіх громадян незалежно від місця їх проживання.

Такі різні на перший погляд завдання привели до виокремлення в межах державної регіональної політики кількох напрямів, а саме: економічного, інноваційного, соціального, гуманітарного, природоохоронного, міграційного, промислового тощо. Враховуючи те, що всі вони представлені як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні, виникає потреба

в їх узгодженні між собою та доповненні одне одного [4, с. 170].

Серед перелічених напрямів державної регіональної політики саме економічний пов'язаний із державним регулюванням соціально-економічного розвитку регіону та рівнем життя населення, адже метою такої політики є запобігання значним розривам у цих показниках, забезпечення стійкого й збалансованого розвитку регіонів, стимулювання економічної активності у кризових і відсталих регіонах. З цього випливає, що економічний складник належить до базового рівня державної регіональної політики, оскільки всі інші її складники – соціальні, демографічні, екологічні – залежать від якості реалізації державою саме економічної політики.

Державна регіональна політика являє собою складову частину загальнодержавної стратегії економічного розвитку України. Стратегія економічного розвитку впроваджується завдяки оптимальному поєднанню бюджетної децентралізації та державного регулювання макроекономічних процесів.

Правове забезпечення державної регіональної політики України є необхідною передумовою розвитку територій. Доводиться констатувати, що реформування економічних відносин в Україні за роки незалежності здійснювалося несистемно, із значними законодавчими прогалинами, внаслідок чого відбулася руйнація територіальних зв'язків, спостерігаються значні диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів та їх диференціація за рівнями соціального розвитку і потужністю економічного потенціалу. З огляду на це ефективне управління розвитком регіонів, що належить до пріоритетних завдань державного управління, потребує належного організаційно-правового забезпечення.

Правові умови регіонального розвитку повинні регламентувати такі положення:

1. Регіональне управління належить до компетенції регіональних органів управління влади, передбачає надання їм необхідних для цього повноважень і надійних джерел фінансового забезпечення. Для цього необхідно визначити джерела і розміри фінансування місцевих територіальних підрозділів.

2. Діяльність суб'єктів господарювання на території регіону не повинна суперечити основним цілям регіонального управління та має бути спрямована передусім на задоволення потреб регіону.

3. Ефективність регіонального управління визначається зваженим проведенням державної регіональної політики.

У різні періоди становлення державної регіональної політики приймалася велика кількість нормативно-правових актів, зміст яких значною мірою був інтегрований у тексті Закону України «Про засади державної регіональної політики». Зокрема, крім названого Закону України, законодавство з питань державної регіональної політики складається із Конституції України, законів України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України» та інших законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а також міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [5].

Сьогодні в нормативно-правову базу стосовно механізму державної регіональної політики, крім викладених вище нормативно-правових актів, також входять такі: Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництво та житлово-комунальне господарство України, Порядок підготовки, укладення та виконання угоди щодо регіонального розвитку.

Із прийняттям Закону України «Про засади державної регіональної політики» визначено правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики, а поняття «державна регіональна політика» набуло законодавчого закріплення.

Важливість Закону України «Про засади державної регіональної політики» полягає в тому, що, по-перше, в ньому визначено та закріплено правову основу формування та реалізації державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України; по-друге, створено правову та концептуальну базу, що визначатиме алгоритм діяльності держави та інших суб'єктів публічного права.

У 2016–2017 р. спостерігалось незначне оновлення та розширення нормативно-правової бази

щодо регулювання розвитку регіонів. Наприклад, у 2016 р. було внесено зміни до Бюджетного кодексу України стосовно формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, 8 лютого 2017 р. Кабінетом Міністрів України було ухвалено Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017–2021 рр., а 24 травня 2017 р. – План заходів з реалізації цієї стратегії [6] – законодавчі акти, які мають дуже велике значення для розвитку регіонів. Зокрема, Стратегією визначено нову чітку систему документів розвитку країни та регіонів, у яких встановлено необхідність взаємного узгодження стратегій розвитку регіонів і середньострокових бюджетних декларацій. У такий спосіб має забезпечуватися наявність достатньої кількості коштів для фінансування розвитку регіонів і громад, їх ефективного витрачання. Цей важливий документ покликаний забезпечити фінансову стабільність, а головне – прогнозованість розвитку територіальних громад.

Однак варто зазначити, що згадані вище законодавчі акти у сфері регулювання регіонального розвитку можуть лише опосередковано впливати на розвиток регіонів. Це зумовлено тим, що на сучасному етапі не можна однозначно відстежити зв'язок між об'єднанням громад і підвищенням їхньої фінансової спроможності – з одного боку, та покращанням соціально-економічного становища регіону – з іншого, про що свідчило б, зокрема, покращання показників валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу або зміна місць регіонів у рейтингу рівнів розвитку регіонів [7]. Можливо, для виявлення зв'язку між цими чинниками необхідно більше часу. Очікується, що кумулятивний позитивний вплив децентралізації (передусім, фінансової) на розвиток не тільки громад, але й регіонів проявиться через 2 роки у збільшенні обсягів будівництва, підвищенні рівня зайнятості, зростанні обсягу капітальних інвестицій.

До того ж державна регіональна політика України спирається на нормативно-правові документи європейських інституцій, зокрема такі: Європейську хартію місцевого самоврядування; Європейську конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями, а також додаткові протоколи до неї; Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту; спільне рішення Європейського парламенту та Європейської Ради «Про Європейські групування з метою територіальної кооперації» та інші документи

Ради Європи і Європейської комісії. Впровадження нових підходів до реалізації державної регіональної політики має забезпечити виконання Україною своїх зобов'язань перед Радою Європи в галузі розвитку регіональної та місцевої демократії, а також Резолюції та Рекомендації Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо України.

Висновки і пропозиції. Отже, у процесі аналізу виявлено значні суперечності у регулюванні адміністративно-територіального устрою країни, взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, дублювання функцій на різних рівнях управління. Проте варто зазначити, що ухвалені законодавчі акти у сфері регулювання регіонального розвитку можуть лише опосередковано впливати на розвиток регіонів. В Україні так і не сформоване законодавче поле для системного регіонального розвитку, гармонізації інтересів регіонів і держави у сфері розвитку, створення умов для зближення регіонів і формування єдиного загальноукраїнського простору в межах усієї території України. Потребує систематизації та впорядкування правове поле, оскільки деякі питання в цій сфері ще й досі залишаються остаточно не врегульованими. Основними інструментами реалізації Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» є угоди щодо регіонального розвитку. Запропонований порядок розроблення, ухвалення, затвердження й реалізації таких документів ставить під сумнів їхню ефективність, прозорість і дієвість. Брак ефективного правового механізму стимулювання регіонального розвитку спричиняє поглиблення дисбалансу в соціально-економічній сфері розвитку регіонів. Реалізація засад теорій регіонального розвитку передбачає створення максимально сприятливих умов для розвитку регіону, насамперед податкових та інституціональних, але на практиці такий принцип не є дієвим.

Список використаної літератури:

1. Горленко І.О. Економічні райони України: навч. посібник. Київ: УФЕІ, 1999. 205 с.
2. Зайцева Л.М. Региональная система управления (организационно-методологический аспект). Донецк: ИЭП ПАНУ, 2004. 336 с.
3. Оцінка диспропорцій та стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів України. URL: http://www.5ka.at.ua/regioniv_referat/40-1-0-25875
4. Маєв А.П. Державна регіональна політика в Україні: передумови, цілі, законодавче забез-

- печення. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. № 2 (25). С. 168–179.
5. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-УШ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. План заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами України на 2017–2020 рр. / Кабінет Міністрів України. 24 травня 2017 р. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=2500Ш05&cat_id=244276429.
7. Юрченко К.Г. Вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів. Аналітична записка / URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2458>.

Шлапак И. А. Современные проблемы нормативно-правового обеспечения экономического роста на региональном уровне

В статье исследуется нормативно-правовая база, регулирующая государственную региональную политику. Доказано, что национальное региональное законодательство отражает объективные потребности общества. Отмечено, что на высшем политическом уровне нужно принять необходимые политические решения о переориентации государственной региональной политики. Выяснено, что правовое поле в этой сфере нуждается в систематизации и упорядочении, так как некоторые вопросы еще остаются не окончательно урегулированными.

Ключевые слова: *нормативно-правовое обеспечение, регион, государственная региональная политика, законы, нормативные акты, государственные программы, европейская интеграция.*

Shlapak I. O. Modern problems of normative legal support of economic growth at the regional level

The article is devoted to the study of the regulatory framework governing the state regional policy. It is proved that the national regional legislation is the legislation that reflects objective needs of society, but at the highest political level it is necessary to make necessary political decisions on reorientation of the state regional policy. It was found that the legal field needs to be systematized and streamlined, as some issues are not yet fully resolved.

Key words: *normative legal support, region, state regional policy, laws, normative acts, state programs, European integration.*

С. М. Шостак

аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної академії управління персоналом

СТРАТЕГІЯ СПІВПРАЦІ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В КОНТЕКСТІ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПАРТНЕРСТВА

У статті проаналізовано стратегії співпраці міжнародних фінансових організацій з Україною у розрізі пріоритетних напрямів співробітництва на середньострокову перспективу. Визначено проблемні питання реалізації спільних із міжнародними партнерами інвестиційних проектів. Встановлено, що національною стратегією України, яка визначає напрям державної політики, є Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». Проаналізовано Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2018–2020 роки стосовно пріоритету залучення довгострокового пільгового фінансування від міжнародних фінансових організацій для впровадження інвестиційних проектів, спрямованих на розвиток ключових галузей національної економіки. Обґрунтовано доцільність розроблення проекту Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями як концептуального документа середньострокового партнерства.

Ключові слова: державне управління, механізм державного управління, стратегія, пріоритети, міжнародні фінансові організації, партнерство, інвестиційний проект.

Постановка проблеми. Україна отримує значну підтримку від міжнародних партнерів і зацікавлена в подальшому розширенні співпраці. У середньостроковій перспективі особлива увага буде приділена залученню пільгових кредитів міжнародних та європейських інституцій для впровадження проектів розвитку. Тому, зважаючи на перехід держави на середньострокове планування, доцільно дослідити чинні стратегії співпраці міжнародних фінансових організацій з Україною та стратегію співпраці України з міжнародними партнерами стосовно пріоритетних напрямів співпраці на середньострокову перспективу для акумулювання ресурсів і досягнення позитивних зрушень в економіці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність проблеми зумовила увагу вітчизняних науковців до питань співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями. Зокрема, О.М. Непомнящий [1], досліджуючи вплив реалізації проектів міжнародної фінансової допомоги на здійснення реформ, дійшов висновку, що реалізація проектів залежить від безпосередньої діяльності урядових структур та обраного вектора розвитку держави. В.П. Колосова [2], аналізуючи вплив міжнародних фінансових організацій на економічний розвиток країни, зауважила, що таке співробітництво має бути виваженим

та обґрунтованим аналізом недоліків і переваг від залучення кредитів. Л.С. Ринейська [3] вказує на важливу роль міжнародних організацій у формуванні стратегій економічного розвитку, проте зауважує, що зовнішня фінансова допомога буде ефективною лише за умови здійснення державою виваженої економічної політики. Д.Ю. Венцковський [4], досліджуючи стан співробітництва України з Європейським банком реконструкції та розвитку і Міжнародним банком реконструкції та розвитку, визначив орієнтири та напрями підвищення результативності співробітництва.

Проте законодавчі та організаційно-функціональні зміни, що відбулися в Україні останнім часом, а також перегляд стратегій співпраці міжнародних фінансових організацій з Україною, зумовлюють необхідність продовження дослідження цього питання.

Мета статті – дослідження чинних середньострокових стратегій співпраці міжнародних фінансових організацій з Україною у розрізі пріоритетних напрямів і стратегічних завдань та розроблення пропозицій щодо проекту Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями як концептуального документа середньострокового партнерства.

Виклад основного матеріалу. Міжнародні фінансові організації, об'єднуючи ресурси

держав-членів, кращі світові практики і досвід, науковий потенціал, технічні знання, а також політичні та управлінські важелі впливу, можуть суттєво сприяти розвитку економіки. Варто зазначити, що за даними Міністерства фінансів України станом на 30 червня 2018 р. за підтримки міжнародних фінансових організацій реалізується 26 проектів соціально-економічного розвитку загальною вартістю близько 2,6 млрд дол. США та 5,1 млрд євро. Кредиторами цих проектів є Міжнародний банк реконструкції та розвитку (сума позики – 2,3 млрд дол. США, або 31 % у кредитному портфелі), Європейський банк реконструкції та розвитку (1,6 млрд євро, або 21 %), Європейський інвестиційний банк (3,1 млрд євро, або 41 %) та Німецька кредитна установа для відбудови (0,4 млрд євро, або 5 %) [5].

Співпраця міжнародних фінансових організацій із кожною окремою країною відбувається на підставі стратегій партнерства, що, враховуючи аналітичний огляд країни, визначають конкретні пріоритетні напрями співробітництва та стратегічні завдання. Як правило, такі стратегії затверджуються на середньостроковий період, що зумовлено необхідністю перегляду й актуалізації пріоритетів та уточнення завдань з урахуванням змін, що відбулися в країні за час їх реалізації. Тому доцільно проаналізувати чинні стратегії співпраці ключових міжнародних фінансових організацій з Україною у розрізі пріоритетних напрямів і стратегічних завдань.

Концепція партнерства Світового банку з Україною на 2017–2021 рр., що схвалена Радою Директорів Світового банку 20 червня 2017 р., є стратегічним документом співробітництва між Світовим банком та Україною, що базується на системній оцінці економіки України та містить середньостроковий план підтримки реформ в Україні [6].

З метою сприяння сталому та комплексному відновленню економіки України Концепцією визначено такі напрями стратегічного партнерства між Світовим банком та Україною на 2017–2021 рр.: управління державними фінансами та реформа державного управління; антикорупційна діяльність; управління найбільшими фіскальними ризиками та покращення управління державними інвестиціями; зміцнення фінансового сектора; покращення інфраструктури; створення рівноправного партнерства у приватному секторі; земельна реформа; реформа охорони здоров'я; приватизація; ефективно,

результативне та комплексне надання послуг; соціальна допомога; цільова допомога постраждалим від конфлікту громадам.

Концепція також визначає перелік поточних заходів на 2017 р. і плани на 2018 і 2019 рр. з розподілом їх за пріоритетами. Заходи на подальші роки мають попередній характер і переглядаються з метою забезпечення їхньої актуальності. Фінансова підтримка Світового банку протягом періоду дії Концепції залежить від прогресу України в реалізації реформ, покращення результатів упровадження портфеля проектів банку в Україні, загального кредитного потенціалу банку і нормативу кредитування для України.

Стратегія Європейського банку реконструкції та розвитку для України на 2018–2023 рр. [7], затверджена Радою Директорів Європейського банку реконструкції та розвитку, визначає такі пріоритетні напрями співпраці:

- підтримка приватизації та комерціалізації підприємств державного сектору з метою зміцнення конкуренції та запровадження стандартів корпоративного управління;

- підтримка верховенства права, конкуренції та рівних правил у приватному секторі через підтримку компаній, що дотримуються стандартів корпоративних практик;

- зміцнення енергетичної безпеки через підтримку ефективного регуляторного середовища, ринкову лібералізацію, диверсифікацію та збільшення видобутку енергоносіїв, а також підвищення енергоефективності;

- сприяння стійкості фінансової системи через зміцнення банківського сектору та розвиток ринків капіталу та іншого небанківського фінансування;

- покращення інтегрованості економіки через сприяння торгівлі та інвестиціям, розширення інфраструктурних зв'язків і підтримання наближення до стандартів Європейського Союзу.

Стратегія Європейського банку реконструкції та розвитку для України також передбачає збільшення інвестицій у публічний і приватний сектори та фінансування трансформації бізнесу до міжнародних стандартів.

Мандат Європейського Союзу на зовнішнє кредитування на 2014–2020 рр., затверджений рішенням Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу 16 квітня 2014 р., надає Європейському інвестиційному банку гарантії покриття Бюджетом Європейського Союзу видатків на реалізацію проектів в Україні, що відповідають таким цілям: розвиток місцевого

приватного сектору, зокрема підтримка малих і середніх підприємств; розвиток соціальної та економічної інфраструктури, включно з транспортною, енергетичною, екологічною інфраструктурою та інформаційно-комунікаційними технологіями; адаптація та пом'якшення наслідків зміни клімату [8].

Згідно з повноваженнями, отриманими від Європейського Союзу, Європейський інвестиційний банк фінансує в Україні проекти з реконструкції атомних і гідроелектростанцій, модернізації магістрального газопроводу, покращення стану автомобільних доріг, будівництва метрополітенів, розвитку муніципальної інфраструктури та громадського транспорту, підвищення енергоефективності, підтримки аграрної галузі, а також малих і середніх підприємств, подолання наслідків конфлікту на сході України тощо.

Для прискорення реалізації зазначених проектів Європейський інвестиційний банк створив спеціальну Робочу групу в Україні, яка, маючи значний обсяг коштів на технічну допомогу, здійснює підготовку проектів, слідкує за їх реалізацією та сприяє вирішенню інших організаційних і комунікативних питань протягом усього циклу виконання проектів [9].

Водночас міжнародні фінансові організації зауважують, що впровадження інвестиційних проектів в Україні відбувається складно, а рівень використання кредитних коштів є незадовільним [10]. Часті зміна та неузгодженість реалізації державної політики разом із неефективними механізмами державного управління та високим рівнем плинності кадрів є головними ризиками під час реалізації середньострокових стратегій співпраці міжнародних партнерів із Україною. Невирішеність зазначених питань перешкоджає досягненню очікуваних результатів від упровадження спільних проектів розвитку [10].

Досліджуючи стратегічне та державне управління, науковці зазначають, що стратегія використовується як підхід до розв'язання ключових критичних проблем та є моделлю програмування діяльності для досягнення визначених цілей. Стратегія визначає пріоритети (першочергові для реалізації напрями, цілі, проблеми), що є основою для розподілу ресурсів [11, с. 421, 679]. Державна стратегія та політика, що виробляються і здійснюються відповідними органами влади із залученням громадянського суспільства, є основною формою відображення державного інтересу [11, с. 156]. Водночас національна стратегія має найвищий рівень

визначення напряму державної політики, що підпорядковує собі всі інші рівні формування стратегії та узагальнює національне бачення розвитку, використання й координації всіх інструментів для досягнення загальних стратегічних цілей [11, с. 470].

Отже, Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [12], що визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення і розвитку України, на нашу думку, можна класифікувати як національну стратегію.

Метою національної стратегії є впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля досягнення мети національна стратегія визначає чотири ключові вектори руху (розвиток, безпеку, відповідальність і гордість), в межах яких передбачено реалізацію 62-ох реформ і програм розвитку держави. Слушно, що за вектором розвитку національна стратегія передбачає, зокрема, Програму залучення інвестицій.

Незважаючи на те, що Україна отримує від міжнародних фінансових організацій «дешеві» та «довгі» кредити, які передбачають пільговий період, витрати на їх обслуговування та погашення є суттєвим навантаженням на державний бюджет. Наприклад, у структурі державного боргу станом на 30 червня 2018 р. зовнішній борг України становить близько 983 млн грн. (або 57 % у співвідношенні суми боргу до ВВП), зокрема 401 млн грн. (або 23 %) – це виплати міжнародним фінансовим організаціям [13].

З огляду на зазначене та для оптимізації структури державного боргу у співвідношенні вартості обслуговування і ризиків за збереження прийняттого рівня навантаження на державний бюджет 22 серпня 2018 р. Кабінет Міністрів України затвердив Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2018–2020 рр., що містить оцінку поточного стану та динаміки державного боргу, визначає цілі, завдання і заходи на середньострокову перспективу [14].

Однією із цілей зазначеної Стратегії визначено залучення довгострокового пільгового фінансування від міжнародних фінансових організацій для впровадження інвестиційних проектів, спрямованих на розвиток ключових галузей національної економіки. Поглиблення співпраці з міжнародними інституціями щодо

імплементативних структурних реформ у сферах, що є найбільш уразливими для національної економіки, визначено важливим для залучення пільгових кредитів, зміцнення довіри іноземних інвесторів і зниження надалі вартості залучення комерційних кредитів. Для мінімізації витрат на обслуговування державного боргу одним із ключових заходів на середньострокову перспективу визначено розширення пільгового фінансування можливими партнерами, зокрема бюджетне і проектне фінансування в рамках укладених із міжнародними фінансовими організаціями угод.

Проте неузгодженість пріоритетних напрямів співпраці України з міжнародними партнерами та застосування неефективних механізмів державного управління може стати перешкодою в реалізації спільних проектів. Тому розроблення відсутньої Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями нині є першочерговим завданням.

За поясненням Міністерства фінансів України [15], зважаючи на існування стратегій і програм розвитку окремих галузей економіки та стратегій співпраці України з кожною міжнародною фінансовою організацією окремо, у яких зазначено пріоритети та напрями співробітництва, було досягнуто згоди щодо недоцільності підготовки окремої стратегії з питань співпраці з міжнародними фінансовими організаціями, оскільки вона буде повністю дублювати положення наявних стратегій і програм.

Проте, на нашу думку, по-перше, у галузевих стратегіях і програмах розвитку визначено пріоритети розвитку галузей, а не пріоритетні напрями залучення позик від міжнародних фінансових організацій.

По-друге, у галузевих стратегіях і програмах розвитку зазначено завдання та заходи, що їх необхідно здійснити для комплексного розв'язання наявних проблем у тій чи іншій галузі, а не першочергові завдання, реалізація яких потребує залучення кредитів міжнародних фінансових організацій.

По-третє, у сучасних умовах співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями в частині отримання пільгових кредитів має відбуватись виважено та узгоджено із Середньостроковою стратегією управління державним боргом і враховувати очікувану результативність таких кредитів, вартість їх обслуговування та ризиків.

Насамкінець, відповідно до зобов'язань країн-донорів і країн-партнерів, визначених

у Паризькій декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги, до якої Україна приєдналася згідно з Указом Президента України від 19 квітня 2007 р. № 325 [16], Україна взяла на себе зобов'язання сприяти підвищенню ефективності зовнішньої допомоги як високопріоритетному напрямку та прискорити реалізацію поставленої мети, зокрема, шляхом вироблення більш чіткої національної стратегії розвитку; узгодження зовнішньої допомоги з національними пріоритетами, системами та процедурами; підвищення рівня відповідної підзвітності перед громадянами й парламентом; уникнення дублювання заходів і забезпечення більш раціональної донорської діяльності для максимального підвищення її економічної ефективності тощо.

Тому, на нашу думку, проект Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями, як концептуальний документ середньострокового партнерства, має бути розроблено на такій підставі:

- національних пріоритетів, що визначені національною Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020»;
- стратегічних для України напрямів співпраці з міжнародними фінансовими організаціями, що узгоджуються із Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 р.;
- першочергових завдань, реалізація яких не можлива без залучення кредитів міжнародних фінансових організацій, з урахуванням галузевих стратегій і програм розвитку та Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018–2020 рр.;
- очікуваних результатів від впровадження спільних із міжнародними фінансовими організаціями проектів розвитку.

Прийняття Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями узгодить пріоритетні напрями партнерства на середньострокову перспективу та сприятиме акумулюванню ресурсів міжнародних партнерів, коштів державного та місцевих бюджетів, інших джерел для реалізації проектів розвитку у ключових галузях із збереженням прийнятного рівня зовнішнього державного боргу та досягнення позитивних зрушень в економіці.

Висновки і пропозиції. Співпраця міжнародних фінансових організацій із кожною окремою країною відбувається в рамках сформованих за результатами аналітичних оглядів країни середньострокових стратегій партнерства. На

підставі дослідження Концепції партнерства Світового банку з Україною на 2017–2021 рр., Стратегії Європейського банку реконструкції та розвитку для України на 2018–2023 рр. та Мандату Європейського Союзу на зовнішнє кредитування Європейським інвестиційним банком на 2014–2020 рр. визначено пріоритетні напрями співробітництва зазначених міжнародних фінансових організацій і стратегічні завдання на час дії стратегій.

Встановлено, що головними ризиками під час реалізації середньострокових стратегій співпраці міжнародних партнерів із Україною є часті зміни та неузгодженість реалізації державної політики, неефективні механізми державного управління та високий рівень плинності кадрів. Тому для систематизації та узгодження пріоритетних напрямів співробітництва на середньострокову перспективу із збереженням прийнятого рівня зовнішнього державного боргу обґрунтовано доцільність розроблення нині відсутньої Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями, що має базуватись на національних пріоритетах, визначених національною Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», стратегічних для України напрямів співпраці з міжнародними партнерами, узгоджених із Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 р., першочергових завданнях, реалізація яких не можлива без залучення кредитів міжнародних фінансових організацій, з урахуванням галузевих стратегій і програм розвитку та Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018–2020 рр., очікуваних результатах від упровадження спільних проектів розвитку.

Прийняття Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями узгодить пріоритетні напрями партнерства на середньострокову перспективу та сприятиме акумулюванню коштів міжнародних партнерів, державного та місцевих бюджетів тощо на реалізацію проектів, спрямованих на розвиток ключових галузей національної економіки.

Для ефективною реалізації Стратегії співпраці України з міжнародними партнерами необхідно напрацювати пропозиції щодо оптимізації функціонально-інституційного механізму державного управління спільними з міжнародними фінансовими організаціями інвестиційними проектами, що є перспективним для подальших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Непомнящий О.М. Вплив реалізації проектів міжнародної фінансової допомоги в Україні на здійснення реформ. Державне будівництво: електрон. наук. фах. вид. ХарPI НАДУ, 2017. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2017-2/doc/3/02.pdf>.
2. Колосова В.П. Вплив міжнародних фінансових організацій на економічний розвиток країни: питання теорії. Економіка України. 2016. № 12. С. 61–71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2016_12_5.
3. Ринейська Л.С. Роль міжнародних організацій у формуванні міжнародних стратегій економічного розвитку. Ефективна економіка. 2018. № 3. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6178>.
4. Венцовський Д.Ю. Сучасний стан і напрями підвищення результативності співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями. Міжнародні фінанси. 2012. № 5. С. 14–26. URL: http://finukr.org.ua/?page_id=723&aid=481&lang=uk.
5. Інформація щодо проектів соціально-економічного розвитку України, які підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, що знаходяться на стадії підготовки та реалізації. Міністерство фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/informatsiia-shchodo-proektiv-sotsialnoekonomichnohorozvytku-ukrainy-iaki-pidtrymuiutsia-mizhnarodnymy-finansovymy-orhanizatsiamy-shchoznakhodiatsia-na-stadii-pidhotovky-ta-realizatsii?category=mizhnarodne-spivrobotnictvo>.
6. Концепція партнерства з Україною на 2017–2021 фінансові роки. Світовий банк. URL: <http://documents.worldbank.org>.
7. Стратегія для України на 2018–2023 рр. Європейський банк реконструкції та розвитку. URL: <https://www.ebrd.com/news/2018/ebrd-approves-new-strategy-for-ukraine.html>.
8. Мандат Європейського Союзу на зовнішнє кредитування на 2014–2020 рр. URL: [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/466\(1\)/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/466(1)/oj).
9. Інвестуємо в майбутнє України. Європейський інвестиційний банк. URL: <http://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/investing-in-ukraine.htm>.
10. Сату Кахконен: За такого росту ВВП України знадобиться 100 років, щоб наздогнати Польщу. Українська правда. 11 жовтня 2018 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/10/11/641524>.
11. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 819 с.

12. Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
13. Боргова статистика: основні показники. Міністерство фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/borg/osnovni-pokaznyky>.
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 р. № 883 «Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018–2020 рр.». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/883-2018-%D0%BF/sp:max15>.
15. Лист Мінфіну від 3 листопада 2017 р. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16754220/30155.pdf?subportal=main>.
16. Указ Президента України від 19 квітня 2007 р. № 325/2007 «Про приєднання України до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/325/2007>.

Шостак С. Н. Стратегия сотрудничества с международными финансовыми организациями в контексте среднесрочного партнерства

В статье проанализированы стратегии сотрудничества международных финансовых организаций с Украиной в разрезе приоритетных направлений сотрудничества на среднесрочную перспективу. Определены проблемные вопросы реализации совместных с международными партнерами инвестиционных проектов. Установлено, что национальной стратегией Украины, которая определяет направление государственной политики, является Стратегия устойчивого развития «Украина – 2020». Проанализирована Среднесрочная стратегия управления государственным долгом на 2018–2020 гг. относительно приоритета привлечения долгосрочного льготного финансирования от международных финансовых организаций для внедрения инвестиционных проектов, направленных на развитие ключевых отраслей национальной экономики. Обоснована целесообразность разработки проекта Стратегии сотрудничества Украины с международными финансовыми организациями как концептуального документа среднесрочного партнерства.

Ключевые слова: государственное управление, механизм государственного управления, стратегия, приоритеты, международные финансовые организации, партнерство, инвестиционный проект.

Shostak S. M. Strategy for cooperation with international financial institutions in the context of a medium-term partnership

The article analyzes the strategies of cooperation of international financial institutions with Ukraine in the context of the priority areas of cooperation for the medium term. The author specifies the problematic issues of implementation of joint investment projects with international partners. The article establishes that the national strategy of Ukraine, which determines the direction of state policy, is the “Ukraine – 2020” Sustainable Development Strategy. The 2018–2020 Medium-Term Debt Management Strategy is analyzed regarding the priority of attracting long-term concessional financing by international financial institutions to implement investment projects aimed at developing key sectors of the national economy. The author substantiates the expediency of drafting the Strategy of Ukraine's cooperation with international financial institutions as a conceptual document of the medium-term partnership.

Key words: public administration, public administration apparatus, strategy, priorities, international financial institutions, partnership, investment project.

Є. Ю. Ярусевич

аспірант
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ЕКСПОРТНОГО КОНТРОЛЮ

У статті розглянуто питання державного експортного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання. Досліджено нормативно-правові основи державної політики у сфері державного експортного контролю. Визначено основні нормативно-правові акти державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання. Проаналізовано особливості та процедури експортного контролю в Україні. Виокремлено проблеми нормативного регулювання державного експортного контролю.

Ключові слова: державний експортний контроль, міжнародні передачі товарів, нормативно-правовий акт, товари військового призначення та подвійного використання, національна безпека, оборонно-промисловий комплекс.

Постановка проблеми. Правове регулювання суспільних відносин є вираженням регуляторної політики держави. Від напрямку такої політики залежить курс і спрямованість держави в певній сфері правового регулювання.

Загроза держави-агресора, що має довгостроковий характер, інші докорінні зміни у зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі України зумовлюють необхідність створення ефективних механізмів розвитку оборонно-промислового комплексу через оперативне забезпечення збройних сил, інших військових формувань та органів правопорядку сучасним та якісним озброєнням, військовою та спеціальною технікою.

В оборонно-промисловому комплексі України загострюються проблеми, пов'язані, зокрема, з розривом коопераційних відносин із Російською Федерацією та необхідністю диверсифікації поставок сировини, матеріалів, комплектуючих виробів складових частин, втратою деяких підприємств внаслідок тимчасової окупації території України.

Розвиток оборонно-промислового комплексу в умовах збройного конфлікту та гібридної війни вимагає всебічного дослідження проблем державної політики у сфері державного експортного контролю, зокрема її нормативно-правового забезпечення.

Одним із ефективних механізмів такого розвитку є відповідність нормативно-правового регулювання міжнародних передач товарів

військового призначення та подвійного використання викликам і загрозам, які існують перед національною безпекою держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного експортного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання досліджували В. Антонов, В. Горбулін, А. Дмитрієв, В. Бадрак, В. Бегма, Н. Складар, С. Бірюков, Т. Блудова, О. Величко, Д. Гемре, Л. Деркач, А. Зозулев, В. Землічкіне, Е. Малік, Д. Панасенко, Ю. Петленко, В. Подвежко, С. Проскурін, А. Сухоруков, А. Старостин, Л. Устіновікус, К. Рябов, Ю. Терещенко та інші вчені.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на проведені дослідження у сфері державного експортного контролю, поза увагою науковців залишилися питання, пов'язані із дослідженням впливу процедур експорту та імпорту товарів військового призначення та подвійного використання на національну безпеку держави. Воєнно-політична ситуація в Україні зумовлює актуальність зазначеної проблеми та необхідність лібералізації і спрощення процедур державного експортного контролю для забезпечення інтересів національної безпеки.

Мета статті – дослідження нормативно-правових основ державної політики у сфері державного експортного контролю.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правовими основами регулювання дер-

жавної політики у сфері експортного контролю є норми та засади, визначені в Конституції України, законах України та інших підзаконних нормативно-правових актах.

Відповідно до статті 18 Конституції України [1], «зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальнови-знаними принципами і нормами міжнародного права».

Конституція України встановлює принцип першочерговості відстоювання національних інтересів у зовнішньоекономічній діяльності, який має поширюватися на нормативно-правові акти, що регулюють зовнішньоекономічні операції, зокрема міжнародні передачі товарів військового призначення та подвійного використання.

Основними законодавчими актами, що визначають правові засади зовнішньоекономічної діяльності, зокрема державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання, є Господарський кодекс України (далі – ГКУ) [2], Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [3], Закон України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» [4] та Закон України «Про державне оборонне замовлення» [5].

У главі 37 розділу VII ГКУ визначено поняття та основи зовнішньоекономічної діяльності. Відповідно до частини 3 статті 337 ГКУ, загальні умови та порядок здійснення зовнішньоекономічної діяльності суб'єктами господарювання визначаються цим Кодексом, законом про зовнішньоекономічну діяльність та іншими нормативно-правовими актами. Частина 6 статті 13 ГКУ визначає, що особливості відносин, які виникають у зв'язку з поставками (закупівлею) для пріоритетних державних потреб озброєння та військової техніки, регулюються відповідно до закону [2].

Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» здійснює правове регулювання всіх видів зовнішньоекономічної діяльності в Україні, включно із зовнішньою торгівлею, економічним, науково-технічним співробітництвом, спеціалізацією та кооперацією у сфері виробництва.

Частини 2 та 4 статті 20 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» **встановлюють державну монополію** на експорт

та імпорт озброєння, боєприпасів, військової техніки та спеціальних комплектуючих виробів для їх виробництва, вибухових речовин, ядерних матеріалів, а також інших видів продукції, технологій і послуг, які використовуються під час створення озброєнь і військової техніки [3].

Відповідно до частини 2 статті 20 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», виключно уповноваженими Україною як державою суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності може здійснюватись експорт та імпорт зазначених вище товарів. Призначення уповноважених суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які можуть здійснювати зазначені експорт та імпорт, і регулювання відповідних експортно-імпортних операцій належать до компетенції Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), який має погоджувати свої рішення з відповідними Комітетами Верховної Ради України [3].

Надання таких повноважень здійснюється відповідно до постанови КМУ від 8 червня 1998 р. № 838 «Про затвердження Положення про порядок надання суб'єктам господарювання повноважень на право здійснення експорту, імпорту товарів військового призначення та товарів, які містять відомості, що становлять державну таємницю» [6] шляхом включення суб'єкта господарювання до постанови КМУ від 12 липня 1999 р. № 1228 «Про надання суб'єктам господарювання повноважень на право здійснення експорту, імпорту товарів військового призначення та товарів, які містять відомості, що становлять державну таємницю» [7].

Порядок надання суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності відповідних повноважень передбачає подання до Держекспортконтролю більше 20 документів, які мають бути погодженими із Міноборони, Мінекономрозвитку, СБУ, Службою зовнішньої розвідки, Державним концерном «Укроборонпром». Держекспортконтроль на підставі поданих документів з урахуванням пропозицій міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, залучених до їх розгляду, та Державного концерну «Укроборонпром», як правило, один раз на рік (у разі потреби) готує проект постанови Кабінету Міністрів України, в якому зазначаються найменування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та найменування категорій товарів, щодо яких передбачається надання повноважень кожному із цих суб'єктів.

Спеціальним законом державної політики у сфері державного експортного контролю

є Закон України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання».

Частина 1 статті 8 Закону встановлює, що порядок здійснення контролю за міжнародними передачами товарів устанавлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до цього та інших законів України, актів Президента України залежно від конкретних груп товарів і видів їх міжнародних передач [4].

Порядок здійснення контролю за міжнародними передачами товарів визначений постановою КМУ від 20 листопада 2003 р. № 1807 «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення» [8] та постановою КМУ від 28 січня 2004 р. № 86 «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів подвійного використання» [9].

Для суб'єктів підприємницької діяльності України, які мають намір здійснювати міжнародні передачі товарів, зокрема проводити посередницьку (брокерську) діяльність, пов'язану з міжнародними передачами товарів військового призначення, законом встановлюються процедури отримання дозвільних документів, проведення експертизи товарів, системи внутрішньофірмового експортного контролю, порядок реєстрації суб'єктів та інше.

Порядок здійснення закупівлі продукції, робіт і послуг оборонного призначення за імпортом, на виконання державного оборонного замовлення встановлено Законом України «Про державне оборонне замовлення».

Згідно з пунктом 2 частини 4 статті 8 Закону України «Про державне оборонне замовлення», закупівля продукції, робіт, послуг оборонного призначення за імпортом може здійснюватися в іноземних юридичних осіб шляхом укладення державним замовником державного контракту з вітчизняним суб'єктом господарювання, якому в установленому законодавством порядку надані повноваження на право здійснення експорту та імпорту товарів військового призначення і товарів, які містять відомості, що становлять державну таємницю [5].

Для державних замовників і виконавців державного оборонного замовлення порядок здійснення міжнародних передач є загальним, деякі спрощення є для суб'єктів господарювання під час отримання повноважень на право здійснення експорту продукції власного виробництва

та імпорту продукції для власного виробництва у рамках виконання міжнародних договорів про військово-технічне співробітництво, виробничу або науково-технічну кооперацію в галузі військово-технічного співробітництва, а також державного оборонного замовлення.

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз нормативного регулювання державної політики у сфері державного експортного контролю дає змогу зробити висновки про її імперативний характер. Проте наявність великої кількості законодавчих актів, що регулюють питання в цій сфері, ускладнює їх застосування на практиці. Монополія держави на здійснення міжнародних передач, забюрократизованість і застарілість процедур отримання повноважень, надання дозволів створюють тривалі затримки під час укладання і виконання угод, що призводить до зайвих витрат із державного бюджету, породжують значний рівень корупції та не відповідають меті та принципам державного експортного контролю, спираючись на інтереси національної безпеки України.

Постійне внесення змін до вказаних нормативно-правових актів, що не має загального та системного характеру, свідчить про непослідовність нормативного регулювання.

З огляду на вищевикладене державна політика у сфері державного експортного контролю потребує комплексного перегляду шляхом розроблення концепції реформування системи державного експортного контролю на основі євроатлантичних принципів шляхом лібералізації та спрощення процедур експортного контролю як для органів державної влади, військових формувань, так і для суб'єктів господарювання.

Список використаної літератури:

1. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.12.2018).
2. Господарський кодекс України: Кодекс, Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 10.12.2018).
3. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/959-12> (дата звернення: 10.12.2018).
4. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання: Закон України від 20 лютого 2003 р. № 549-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/549-15/>

- print1522652754333156 (дата звернення: 10.12.2018).
5. Про державне оборонне замовлення: Закон України від 3 березня 1999 р. № 464-XIV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/464-14> (дата звернення: 10.12.2018).
 6. Про затвердження Положення про порядок надання суб'єктам господарювання повноважень на право здійснення експорту, імпорту товарів військового призначення та товарів, які містять відомості, що становлять державну таємницю: постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 1998 р. № 838. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/838-98-%D0%BF> (дата звернення: 10.12.2018).
 7. Про надання суб'єктам господарювання повноважень на право здійснення експорту, імпорту товарів військового призначення та товарів, які містять відомості, що становлять державну таємницю: постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 1999 р. № 1228. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1228-99-%D0%BF> (дата звернення: 10.12.2018).
 8. Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення: постанова Кабінету Міністрів України від 20 листопада 2003 р. № 1807. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1807-2003-%D0%BF> (дата звернення: 10.12.2018).
 9. Порядок здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів подвійного використання: постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 2004 р. № 86. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/86-2004-%D0%BF> (дата звернення: 10.12.2018).

Ярусевич Є. Ю. Нормативно-правовые основы государственной политики в сфере государственного экспортного контроля

В статье рассмотрены вопросы государственного экспортного контроля над международными передачами товаров военного назначения и двойного использования. Исследованы нормативно-правовые основы государственной политики в области государственного экспортного контроля. Определены основные нормативно-правовые акты государственного контроля над международными передачами товаров военного назначения и двойного использования. Проанализированы особенности и процедуры экспортного контроля в Украине. Выделены проблемы нормативного регулирования государственного экспортного контроля.

Ключевые слова: *государственный экспортный контроль, международные передачи товаров, нормативно-правовой акт, товары военного назначения и двойного использования, национальная безопасность, оборонно-промышленный комплекс.*

Yarusevych Ye. Yu. Normative and legal bases of state policies in the state export control

The article deals with issues of state export control of international transfers of military and dual-use goods. The regulatory and legal framework of state policy in the field of state export control is explored. The basic normative-legal acts of state control over international transfers of military and dual-use goods are determined. The features and procedures of export control in Ukraine are analyzed. The problems of normative regulation of state export control are outlined.

Key words: *state export control, international transfers of goods, normative-legal act, military goods and dual use goods, national security, defence-industrial complex.*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.071.6(477.73-21/22)

Г. В. Коваль

доктор наук з державного управління,
професор, професор кафедри управління та адміністрування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ОТГ НА МИКОЛАЇВЩИНІ

У статті розглядаються основні засади утворення ОТГ. Надається стислий аналіз нормативно-правової бази щодо утворення ОТГ. Акцентується увага на процесах становлення та розвитку ОТГ на Миколаївщині.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, органи державної влади, територіальна громада, добровільне об'єднання, демократія, громадські слухання.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В Україні відбуваються процеси реформування системи публічного управління, основним завданням яких є більш активне залучення широких верств населення до управління розвитком своїх громад. Задля досягнення цієї мети необхідно активізувати процеси добровільного об'єднання територіальних громад, які стають більш потужними та розвинутими. Як зазначають фахівці, успішне здійснення реформ децентралізації тісно пов'язане з формуванням нової генерації місцевих політиків та службовців органів місцевого самоврядування, які будуть діяти в принципово нових умовах та які потребують нових знань, умінь і навичок, адже змінюється статус територіальних громад та їх перспективні завдання щодо подальшого розвитку та задоволення потреб населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання цієї проблеми. Глобалізаційні виклики, динаміка суспільно-політичних змін, міграційні процеси, «гібридна війна» сприяли появі нових підходів до розгляду процесу утворення об'єднаних територіальних громад в Україні. Проблемами децентралізації влади, а також використання нових можливостей територіальних громад займаються низка вчених, зокрема: О. Євтушенко, М. Іжа, Ю. Кальниш, Г. Коваль, І. Лопушинський, П. Надолішній, М. Пірен, А. Ткачук, Ю. Шаров та ін. Вагомий внесок щодо ефектив-

ності процесу становлення та розвитку об'єднаних територіальних громад, акцентуючи увагу на європейських цінностях, внесли Е. Афонін, М. Білінська, Р. Войтович, І. Гошовська, Н. Колісниченко, В. Князев, Л. Пашко, І. Сурай та інші. На ефективності процесу прийняття рішень на державному рівні акцентують увагу В. Бакуменко, Б. Будзан, Н. Гончарук, Л. Карамушка, В. Олуйко, В. Прядко. Різні аспекти децентралізації розглядав у своїх роботах С. Серьогін.

Відзначаючи вагомий внесок вітчизняних та зарубіжних учених у розвиток науково-теоретичного підґрунтя формування ОТГ, зокрема щодо важливості та актуальності вирішення проблем громади силами самої громади, слід звернути увагу на те, що нині ця проблема є актуальною і до неї звертаються як практики, так і теоретики державного управління.

Формулювання цілей статті. Відповідно, метою статті є розкриття сутності становлення та розвитку територіальних громад на Миколаївщині як ефективного процесу децентралізації в регіоні та визначення факторів, від яких вона залежить.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні має вийти на якісно новий рівень, стати інститутом взаємодії між державою та суспільством, через який реалізовуватиметься поєднання конституційно закріплених зобов'язань

держави, відносин з кадровим потенціалом та ефективної діяльності державних органів на основі європейського та власного досвіду [7, с. 9]. Зважаючи на інтеграційні прагнення України долучитися до економічного, політичного та культурного зближення з Європейським Союзом, зростає роль місцевого самоврядування [3, с. 6]. Становлення в Україні ефективної моделі публічного управління потребує розвитку системи органів державної влади та місцевого самоврядування. Разом з тим на перший план постає завдання формування дієздатних територіальних громад, які б активно вирішували власні проблеми та брали участь у прийнятті рішень на державному рівні.

Мета децентралізації – створення спроможних територіальних громад шляхом добровільного об'єднання внаслідок передачі значних повноважень і ресурсів від державних органів органам місцевого самоврядування [14].

Конституція України (1996 року) закріпила гарантії щодо існування місцевого самоврядування та окреслила основні правові засади його функціонування; заклала підвалини для створення системи місцевого самоврядування у наближенні до Європейської хартії місцевого самоврядування. Місцевому самоврядуванню присвячено декілька конституційних норм, які були покладені в основу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також низки інших законодавчих актів [9]. В Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування (Конституція України, ст. 7). Ця норма визнає інститут публічної влади і власне саме місцеве самоврядування. Вищезазначена стаття Основного Закону України є найбільшим та найважливішим гарантом існування місцевого самоврядування в нашій державі. Місцеве самоврядування здійснюється як безпосередньо територіальною громадою, так і через обрані органи – місцеві ради та їх виконавчі органи (Конституція України, ст. 140). З метою закріплення певного способу обрання рад та голів громад встановлені принципи, за якими ради громад та відповідні голови громад обираються прямими виборами. Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Аналізуючи систему організації влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, слід констатувати, що Україна, взявши

курс на побудову демократії, створює відповідні умови для організації та ефективної діяльності об'єднаних територіальних громад. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за ефективність своєї діяльності перед територіальною громадою, а за законність – перед державою [9].

Кабінет Міністрів України у вересні 2016 р. своїм розпорядженням затвердив нову редакцію плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка стала основою створення об'єднаних територіальних громад [13]. Реформа децентралізації спрямована на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні на основі європейських цінностей розвитку місцевої демократії, наділення територіальних громад повноваженнями та ресурсами, що забезпечать місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг. Роль об'єднаних територіальних громад у забезпеченні інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території має стати ключовою [5].

У квітні 2017 р. Урядом прийнято Розпорядження «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік. У середньостроковому плані реформа децентралізації визначена серед ключових пріоритетів у формуванні системи ефективного врядування в державі.

Отже, законодавче забезпечення функціонування громад регулюється Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про політичні партії в Україні», «Про громадські об'єднання», згідно з якими громада має багато прав. На основі Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року та розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджено План заходів щодо її реалізації. У зв'язку з цим було ухвалено закони України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що надають більше ресурсів, повноважень і підвищують відповідальність громад у сфері соціально-економічної діяльності [1, с. 14].

Також було вжито заходів щодо удосконалення інституційного забезпечення реалізації

реформи децентралізації. Зокрема, створено Центральний офіс реформ як постійно діючий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України з метою забезпечення на належному рівні організації та координації впровадження реформ, зокрема щодо планування відповідних заходів, проведення моніторингу та аналізу стану їх виконання. Центральний офіс реформ взаємодіє з регіональними офісами та секторальними офісами підтримки децентралізації в галузі освіти, охорони здоров'я, планування територій, культури, соціального захисту та інших сферах. У кожному регіоні створюються Центри розвитку місцевого самоврядування, які координують впровадження реформи децентралізації на регіональному рівні. Відкриття Центрального офісу та регіональних центрів відбувається в рамках реалізації Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою», що фінансується ЄС та окремими європейськими країнами. Наприкінці 2016 р. створено Асоціацію об'єднаних територіальних громад, завданнями якої визначено взаємодію з органами виконавчої влади на місцевому і національному рівнях, відстоювання інтересів членів Асоціації і надання їм послуг, партнерства й об'єднання зусиль з усіма зацікавленими сторонами. Членами Асоціації об'єднаних територіальних громад є понад 62 органи місцевого самоврядування із 20 регіонів.

Миколаївська область, як і більшість областей України, долучилася до процесу децентралізації. На Миколаївщині вже створена 41 громада: 2015–2017 рр. – 28 ОТГ, на вибори 23 грудня 2018 року планували йти 12 громад: Березнегуватська, Висунська (Березнегуватський р-н), Сухоєланецька (Новоодеський р-н), Лоцкинська (Баштанський р-н), Новобузька, Вільнозапорізька (Новобузький р-н), Софіївська (Новобузький р-н), Снігурівська та Горохівська (Снігурівський р-н), Новомар'ївська (Братський р-н), Калинівська (Єланецький р-н) та Мигіївська (Первомайський р-н) територіальні громади, а також 17 серпня 2018 року шляхом добровільного приєднання створилася Вознесенська міська ОТГ.

В ОТГ Миколаївщини нині мешкає більше половини сільського населення, за громадами – 49,5% площі території всієї області. Процесом створення та функціонування ОТГ охоплено 17 з 19 районів Миколаївської області. Реформа децентралізації – це шанс отримати

додаткові повноваження та ресурси, можливості розвивати свою територію і покращувати добробут мешканців на місцях.

З початку реформи децентралізації вагомий внесок у розвиток місцевого самоврядування в Україні робить Програма «U-LEAD з Європою» – Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку, що реалізується Європейським Союзом та його країнами-членами – Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією.

Слід констатувати, що на Миколаївщині відбувається процес утворення об'єднаних територіальних громад. Так, у 2015 році утворилась одна об'єднана територіальна громада – Куцурубська сільська громада (Очаківський район). Перші вибори відбулись 25 жовтня. Для Миколаївщини це було перше «дитя децентралізації» [7].

Протягом 2016 року прийнято рішення про утворення 20 (двадцяти) об'єднаних територіальних громад. У 19 з них станом на грудень 2016 року пройшли місцеві вибори.

Процес утворення 20 (двадцяти) об'єднаних територіальних громад охопив 9 районів з 19. Найбільш активно у Вітовському (3 громади), Миколаївському (5 громад), Баштанському (1 громада, але міська) та Вознесенському районах (3 громади).

Свідоме рішення про об'єднання прийняли 74 сільські, селищні, міські громади із 313 наявних в області. Тож нині кожна четверта громада в області з 2017 року буде жити у нових вимірах і володіти новими можливостями.

Змін хочуть усі, а змінюватись, починаючи з себе, кожна четверта громада. Це стосується 153,5 тис. жителів із 375 тис., що нині проживають у сільській місцевості. За динамікою об'єднання громад у 2016 році Миколаївська область входить до першої п'ятірки в Україні.

Відповідно до Перспективного плану формування громад Миколаївської області, ухваленого Миколаївською облрадою 2017 року в червні, об'єдналися 2 (дві) громади: Галицинівська сільська та Баштанська міська. Тож ці громади апіорі спроможні виконувати повноваження, визначені законом та Бюджетним кодексом як для міста обласного значення. Для решти об'єднаних громад наразі вносяться зміни до Перспективного плану за фактом об'єднання.

Куцурубська громада (Очаківський район) перша з ОТГ в Україні власним прикладом про-

демонструвала здорову експансію на сусідні території і нині доукрупнюється. Її територіальна основа збільшується з 223 до 850 кв. км. З нею добровільно об'єдналися 4 суміжні громади. Таким чином, куцурубчани разом із суміжними громадами у практичній площині демонструють приклад довготривалої співпраці (синергії) [7]. Останнім часом, як відзначають аналітики, на Миколаївщині пошвидко відбулися децентралізаційні процеси.

Продовження запровадження політики децентралізації управління має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, що сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Головні завдання децентралізації на середньострокову перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку ОТГ, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектра публічних послуг населенню. Подальша успішна реалізація реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації вимагає продовження роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи. Зокрема, необхідно:

– відновити роботу над законопроектом щодо внесення змін до Конституції України з питань децентралізації, яким має бути удосконалена конституційна база для функціонування нової системи територіальної організації влади та системи адміністративно-територіального устрою держави;

– прийняти базовий Закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо;

– підготувати й прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», удосконаливши забезпечення функціонування повноцінного місцевого самоврядування на різних рівнях управління, перерозподіл повноважень у системі органів місцевого само-

врядування та між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади;

– прийняти Закон «Про місцевий референдум», оскільки з ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум» у 2012 р. було втрачено правовий механізм проведення місцевого референдуму, що є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення;

– внести зміни до Закону «Про співробітництво територіальних громад» щодо запровадження процедури приєднання територіальних громад до вже чинних договорів про співробітництво.

Висновки з цього дослідження та перспективи подальшого розвитку.

Проаналізувавши хід процесу утворення об'єднаних територіальних громад, говорити про завершення процесу децентралізації на Миколаївщині ще зарано. Є певні очікування від центральної влади, в основі діяльності якої має бути спільна робота всіх гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової, адже необхідно прийняти низку законодавчих ініціатив, спрямованих на удосконалення законодавчого регулювання питань внесення місцевих ініціатив, проведення громадських слухань, діяльності органів самоорганізації населення, проведення загальних зборів громадян та інших форм демократії; від органів місцевого самоврядування, які мають мотивувати громадян на об'єднання; від власне самих громадян, адже від їхньої дієвості залежатиме завтрашній рівень економічного й політичного життя держави.

Список використаної літератури:

1. Коваль Г.В. Законодавче забезпечення функціонування територіальних громад в Україні. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету / голов. ред. проф. Лопушинський І.П. 2017. № 1. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua>
2. Коваль Г.В. Сільська територіальна громада в контексті завдань суспільного розвитку України. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електронне наукове фахове видання Херсонського національного технічного університету. 2014, № 2. URL: <http://www.irbis-nbuv.gov.ua>
3. Муніципальний менеджмент: особливості управління містом / Плеханов Д.О., Плеханова О.П., Антонова Л.В., Козлова Л.В. Миколаїв, 2017. 352 с.

4. Павлюк А.П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. Стратегічні пріоритети. Серія: Економіка. 2016. № 1. С. 137–146.
5. Павлюк А.П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. URL: www.niss.gov.ua/content/articles/.../terutor_gromad-86ead.p
6. Пірен М.І. Європейські цінності – детермінанти змін у сучасній Україні. Чернівці: друк Арт, 2016. 256 с.
7. 7. Стан децентралізації на Миколаївщині. Бойко В.А. URL: <https://news.pn>
8. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%d1%80>.
10. Про статус депутатів місцевих рад / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%d1%80>
11. 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-%d1%80>
12. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік: указ Президента України від 07.12.2016 р. № 545/2016 / Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>
13. 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/cardnpd?docid=249350402>
14. Сербіна О.В. Децентралізація освіти: створення опорних шкіл. URL: <file:///C:/Users/Home/Desktop/ОТГ%20на%20Миколаївщина>

Коваль А. В. Становление и развитие ОТГ на Николаевщине

В статье рассматриваются основные принципы образования ОТГ. Представляется сжатый анализ нормативно-правовой базы относительно образования ОТГ. Акцентируется внимание на процессах становления и развития ОТГ на Николаевщине.

Ключевые слова: децентралізація, місцеве самоуправління, органи державної влади, територіальне общество, добровільне об'єднання, демократія, громадські слухання.

Koval H. V. Formation and development of United Territorial Communities in Mykolayiv region

The article deals with the basic principles of the formation of UTC. A concise analysis of the regulatory framework for the formation of UTC is given. The focus is on the processes of formation and development of UTC in the Mykolaiv region.

Key words: decentralization, local self-government, public authorities, territorial society, voluntarily association, democracy, public listening.

Ю. П. Козаченкокандидат наук з державного управління,
перший заступник

Державної фіскальної служби у Запорізькій області

ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ МАЛОЧИСЕЛЬНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті висвітлено розвиток малочисельних громад в умовах ринкової економіки, що мають створити територіальне висококонкурентне виробництво та належний соціум села. Зазначено надання нових привілеїв органам місцевої влади в напрямі розширення фінансової бази. Підкреслено основні заходи, що вирішують питання фінансової спроможності малочисельних територіальних громад. Виділено проблематику вирішення фінансування малочисельних громад у контексті використання земельних ресурсів та сільськогосподарського виробництва, що наразі не виконує ролі наповнення сільських бюджетів та розвитку сільської громади. Підкреслено, що відповідно до чинного законодавства фінансовими ресурсами сільської громади можуть бути цілком добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян. Сформовано механізм вдосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад. Зроблено висновок, що законодавчі ініціативи та нормативно-правова база є основним компонентом впливу на формування системи фінансування малочисельних територіальних громад.

Ключові слова: сільські території, територіальні громади, громадянин, система фінансування.

Постановка проблеми. Враховуючи значний внесок сільського господарства у формування ВВП країни, розвиток сільських територій є одним з головних факторів доцільності реалізації реформи децентралізації управління. Покращення фінансового складника сільських територій є основою розвитку та поповнення місцевих бюджетів, внаслідок чого вирішуються соціальні проблеми та перехід до сталого економічного зростання сільських територій. Найбільш актуальним питанням є загострення соціально-економічних проблем, що мають місце у сільських поселеннях; такі наслідки можуть виникнути в сільських територіях з високим економічним потенціалом. Беручи до уваги цю проблематику, постає питання запровадження комплексних підходів щодо вдосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад. Ця проблема полягає в нестабільній економічній ситуації в Україні, а також наявності малоефективних механізмів фінансового стимулювання місцевих територіальних громад. Першочерговим напрямом реалізації ефективної політики забезпечення фінансовими ресурсами мають бути скоординовані між собою та спрямовані дії органів державної та місцевої влади на організацію

наявних механізмів та імплементацію нових форм господарювання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження в напрямі вдосконалення підтримки розвитку сільських територій висвітлювались у наукових працях І. Гнибіденка, С. Горлова, О. Головня, В. Збарського, Г. Кваснікової, В. Мацибори та ін.

Основні підходи щодо фінансового забезпечення господарської діяльності були зазначені у наукових публікаціях таких вчених, як: О. Бородіна, А. Борщ, К. Васьківська, П. Гайдучський, О. Галицький, І. Гришова, А. Даниленко, М. Дем'яненко, В. Дубик, О. Єрмаков, А. Кириченко, І. Кобута, І. Комарова, Р. Косодій, С. Кравченко, П. Лайко, В. Лади́ка. Однак, незважаючи на опрацювання цієї проблематики, враховуючи її різносторонність та сучасні трансформаційні процеси, що мають місце у публічному управлінні, виникає необхідність подальших досліджень у напрямі пошуку дієвих механізмів фінансової підтримки малочисельних територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Розвиток малочисельних громад в умовах ринкової економіки має створити територіальне висококонкурентне виробництво та належний соціум

села, що визначається уніфікацією зайнятості, створенням нових робочих місць в обслуговуючій сфері, підвищення економічного розвитку за рахунок інтенсифікації праці. Такий підхід дає змогу створити навколишнє середовище для сталого зростання та ідеального функціонування малочисельної громади; однак такі дії потребують чіткого визначення реалізації функціональних повноважень органів місцевого самоврядування. Вони мають забезпечувати подолання кризових явищ як на виробництві, так і в соціальній сфері села. Хоча Україна з економічної точки зору є не настільки розвинутою державою, однак такі заходи можна вже проводити на основі запровадження позитивного європейського досвіду [1].

Найбільш дієвими нормативно-правовими актами, що впливають на фінансування малочисельних територіальних громад, є: закони України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 № 156 VIII та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157 VIII та затверджена КМУ Методика формування спроможних територіальних громад (від 08.04.2015 № 214, далі – Методика). Основною метою Закону України «Про засади державної регіональної політики» є визначення регіональної політики створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання. ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» здійснюється регулювання відносин, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до вже об'єднаних територіальних громад [2; 3].

Згідно з чинним законодавством, фінансовими ресурсами сільської громади можуть бути цілком добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, надходження з інших цільових фондів. Але імплементація законодавчих актів на рівні місцевого самоврядування – можливостей реалізації потенціалу сільських територіальних громад має бути чітко окреслена на основі покрокового виконання дій у напрямі збільшення фінансових можливостей сільської громади. Імплементація алгоритму збільшення фінансової спроможності має такі рівні:

– вдосконалення законодавчих норм у частині фінансування малочисельних територіальних громад, зокрема сільських;

– усунення колізій у чинному законодавстві щодо реалізація прав сільських громад на залучення фінансових ресурсів;

– визначення обмежень сільських громад у залученні фінансових ресурсів і внесення змін до законодавства у сфері бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства, цивільного захисту [4].

Вирішення проблем фінансування малочисельних громад можливе за рахунок повноцінного та раціонального використання земельних ресурсів та підвищення рівня сільськогосподарського виробництва, що наразі не виконують ролі наповнення сільських бюджетів та розвитку сільської громади. Важливо у наданні нових повноважень малочисельним територіальним громадам взяти до уваги наявні матеріальні ресурси та фінанси і віднайти можливі резерви їх збільшення. Подальший розвиток фінансової децентралізації малочисельних населених пунктів, що будуть об'єднуватись у територіальні громади, буде залежати від чіткого окреслення своїх запитів на місцях з метою подальшого виділення трансфертів на першочергові запити громади. Основні шляхи вдосконалення підтримки фінансування малочисельних територіальних громад надасть змогу бюджетам сільських рад та об'єднаним громадам мати достатній обсяг коштів для реалізації власних повноважень та забезпечення якісного соціального сервісу для їх мешканців. Фінансова незалежність малочисельних територіальних громад надає можливість, з одного боку, вкладати кошти у власну економіку, а з іншого, сторони мають можливість раціонально розпоряджатись бюджетом, інвестуючи кошти у найбільш пріоритетні напрями господарської діяльності [5].

Набуває актуальності підвищення фінансування нових напрямів економічної діяльності територіальних громад у контексті оренди землі через корпорації, ФПГ (фінансово-промислові групи), ТНК (транснаціональні компанії), юридична адреса й власники яких знаходяться за межами сіл, районів, областей. Такі суб'єкти економічної діяльності використовують земельні ресурси як базу розвитку свого підприємства, не забезпечуючи робочими місцями селян. З метою забезпечення селян роботою необхідно встановити квоти працевлашту-

вання селян на підприємствах не залежно від їх юридичної адреси, а також варто взяти до уваги, що підприємницька діяльність наносить шкоду навколишньому середовищу за місцем виробництва, а не за місцем реєстрації.

Малочисельні територіальні громади мають можливість активізувати свої дії в напрямі внесення змін до податкових надходжень (у вигляді місцевих податків та зборів) від підприємств, які здійснюють діяльність на їх території. Надалі ці кошти можуть бути спрямовані на здійснення заходів охорони навколишнього середовища та відновлення сільськогосподарських угідь, метою таких дій є привабливість сільської території для подальшої тісної співпраці з новими та поточними інвесторами. Надання нових привілеїв органам місцевої влади в напрямі розширення фінансової основи має бути законодавчо закріплено, а нові статті фінансового забезпечення мають бути визначені у Бюджетному кодексі України за відповідними бюджетами територіальних громад, що спрямовані на їх розвиток [6].

Пошук нових джерел фінансування малочисельних територіальних громад з метою розвитку всіх галузей та сфер життєдіяльності на їх території має задовольняти інтереси сільських територіальних громад з використанням фінансових ресурсів, що базуються на розподілі повноважень на основі загальнодержавних, регіональних, районних та базових завдань розвитку територіальної громади.

Основними заходами, що вирішують питання фінансової спроможності малочисельних територіальних громад, має стати:

- активний розвиток агропромислового виробництва та впровадження інноваційних технологій;
- активізація підприємницької ініціативи, ринкових форм організації бізнес-середовища у сільській місцевості;
- розвиток несільськогосподарських видів діяльності як одне з джерел фінансових ресурсів;
- розробка нових підходів центральними органами влади щодо адаптації економіки малочисельних територіальних громад до ринкових умов господарювання;
- імплементація уніфікованих стандартів соціальних сервісів, що надаються жителям малочисельних територіальних громад, метою яких є підвищення соціального рівня проживання населення в сільській місцевості;
- визначення основних засад розвитку місцевого самоврядування у напрямі збереження при-

родних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, створення комфортних, безпечних умов перебування мешканців населеного пункту.

Одним з дієвих інструментів розвитку малочисельних громад може стати фінансове посередництво в таких напрямках, як:

- розробка окремих законодавчих актів, що спрямовані на формування та комплексний розвиток загальнодержавної системи фінансового забезпечення розвитку малочисельних територіальних громад в Україні з метою покращення соціально-економічного стану в селі;
 - збільшення ринку фінансових послуг та надання преференцій суб'єктам економічної діяльності, що функціонують на сільських територіях;
 - компонування різних форм фінансування та організаційних структур щодо підтримки малочисельних територіальних громад на рівні обласних державних адміністрацій;
 - розвиток мережі фінансових установ, доступних для всіх верств населення, зокрема для жителів села, існування розгалуженої системи диверсифікованих фінансових інститутів, що впроваджують нові інформаційні технології у фінансовому секторі з метою підтримки суб'єктів економічної діяльності, що ведуть свою діяльність на сільських територіях [7]. На основі проведеного дослідження щодо визначення фінансової спроможності малочисельних територіальних громад, зокрема сіл чи селищ, пропонується механізм вдосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад (рис. 1).
- Цей механізм представлений у вигляді трьох складників, що формують фінансову спроможність малочисельних територіальних громад, а саме: фінансова підтримка (вдосконалення законодавчих норм у частині усунення прогалин та колізій, усунення фінансових обмежень сільських громад); фінансове посередництво (збільшення ринку фінансових послуг, розвиток мережі фінансових установ, надання преференцій суб'єктам економічної діяльності, компонування різних організаційних форм, компонування різних форм фінансування); заходи з підвищення фінансової спроможності (розвиток агропромислового виробництва, впровадження інноваційних технологій, активізація підприємницької ініціативи, нові форми організації бізнесу, розвиток несільськогосподарських видів діяльності, адаптація ринкових форм організації бізнесу у сільській місцевості до ринкових умов, імплементація уніфікованих

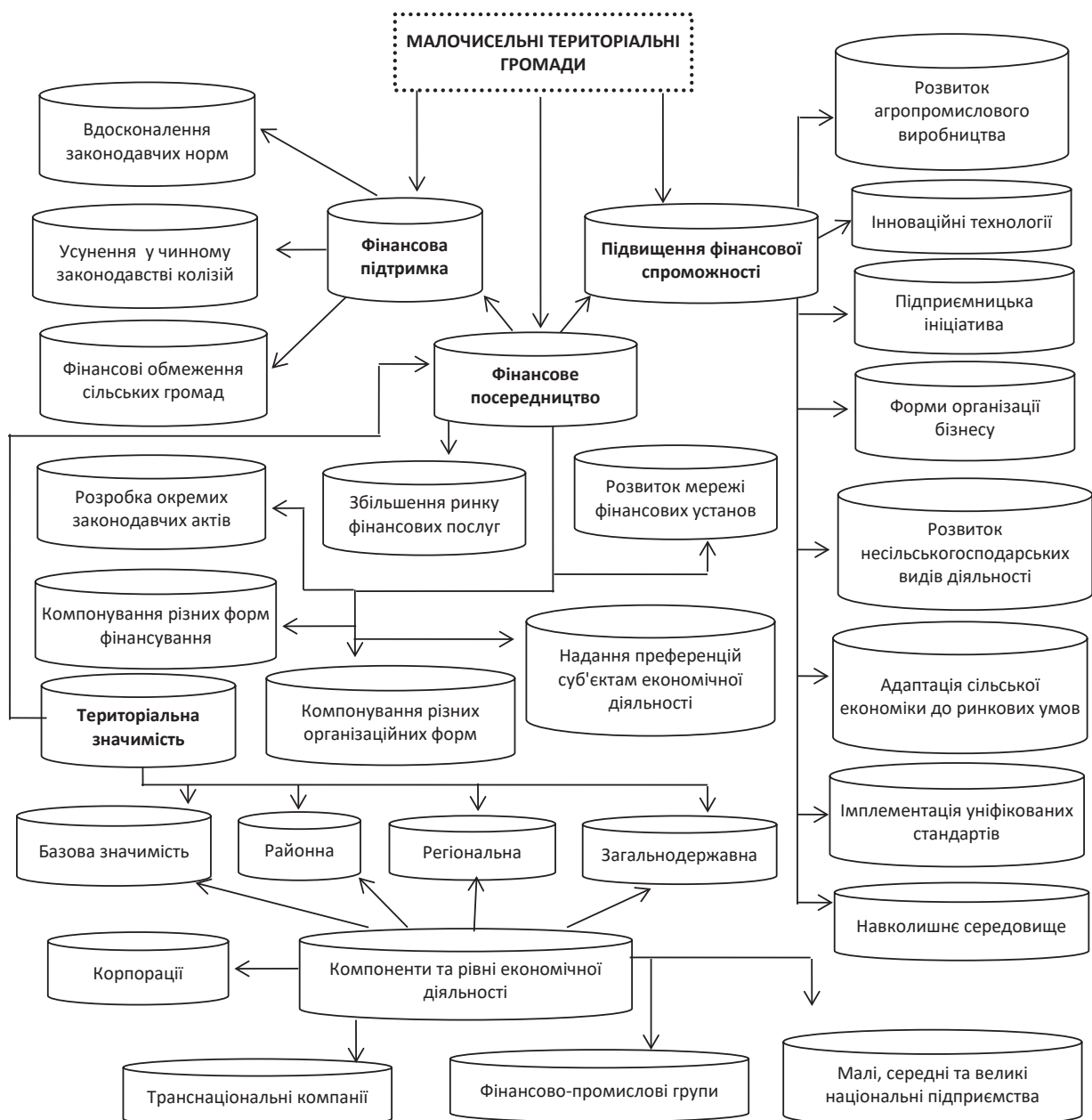


Рис. 1. Механізм вдосконалення фінансової підтримки малочисельних територіальних громад

стандартів, покращення навколишнього економічного та політичного середовища).

Для оцінки фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад та перспектив їх подальшого розвитку громад в Україні представлено статистичні дані (табл. 1, табл. 2).

Аналіз статистичних даних свідчить про зростання фінансової спроможності малочисельних об'єднаних територіальних громад у розрахунку на 1 особу мешканців, зокрема це стосується: Шахівської ОТГ Донецької області (зростання відбулося на 3 918,60 грн), Мокрокалігирської ОТГ Черкаської області (на 1 195,50 грн), Пришибської ОТГ Полтавської області (на

1 016,60 грн). Але спостерігаються й негативні тенденції, як-то суттєве зменшення надходжень на 1 особу у Вільховецькій ОТГ Закарпатської області на 2363,90 грн. Спостерігається й збільшення населення самих об'єднаних територіальних громад, як-то: Куцурубська ОТГ Миколаївської області (на 4,5 тис. осіб), Озерянська ОТГ Тернопільської області (на 0,4 тис. осіб), що відбулося за рахунок приєднання нового села, селища чи міста до вже існуючої громади. Вважаємо, що збільшення учасників громади є позитивним моментом та єдиним шляхом встановлення надійних соціально-економічних відносин у громаді.

Таблиця 1

Фінансова спроможність малочисельних об'єднаних територіальних громад за 2016 рік [8]

Область	Назва ОТГ	Площа громади, км кв.	Чисельність населення, тис. осіб	Фактичні надходження власних доходів, грн. на 1 особу за 2016
Тернопільська	Лопушненська	86,2	2,3	842
Хмельницька	Розсошанська	100,2	4,9	5 912
Дніпропетровська	Ляшківська	82,2	2,2	1 699
Львівська	Міженецька	8,8	2,4	568
Полтавська	Пришибська	91,9	1,99	6 318
Чернівецька	Усть-Путильська	92,1	2,2	1 654
Житомирська	Високівська	96,8	2,6	2 006
Одеська	Новокальчівська	207,8	2,3	2 512
Запорізька	Смирновська	317,6	3,5	3 797
Волинська	Смолигівська	69,2	1,9	2 788
Рівненська	Підлозцівська	63,4	1,9	1 508
Чернігівська	Макіївська	105,9	1,6	2 259
Донецька	Шахівська	231,8	3,1	9 184
Луганська	Новопсковська	226,0	12,3	2115
Івано-Франківська	Старобородчанська	84,3	6,1	1 004
Закарпатська	Вільховецька	76,8	12,5	3 202
Вінницька	Студенянська	129,3	3,5	2 114
Кіровоградська	Бобринецька	194,3	11,9	2 343
Черкаська	Мокрокалігірська	127,0	4,3	2 409
Київська	Калитянська	210,5	10,5	1714
Миколаївська	Куцурубська	229,4	3,4	3052
Сумська	Березівська	465,1	5,6	2849
Херсонська	Кочубеївська	206,2	3,2	1807

Таблиця 2

Фінансова спроможність малочисельних об'єднаних територіальних громад за 2017 рік [9]

Область	Назва ОТГ	Площа громади, км кв.	Чисельність населення, тис. осіб	Фактичні надходження власних доходів, грн. на 1 особу за 2017
Тернопільська	Озерянська	56,8	2,7	1 730,5
Хмельницька	Розсошанська	100,2	5,0	6 661,0
Дніпропетровська	Ляшківська	82,2	2,2	2 106,6
Львівська	Міженецька	8,8	2,4	992,4
Полтавська	Пришибська	91,9	1,99	7 334,6
Чернівецька	Усть-Путильська	92,1	2,2	1 623,4
Житомирська	Високівська	96,8	2,5	2 881,5
Одеська	Новокальчівська	207,8	2,3	3 285,5
Запорізька	Ботіївська	138,6	2,2	3 773,1
Волинська	Смолигівська	69,2	1,9	3 889,9
Рівненська	Підлозцівська	63,4	1,9	2 449,3
Чернігівська	Макіївська	105,9	1,6	3 015,6
Донецька	Шахівська	231,8	3,0	13 102,6
Луганська	Новопсковська	226,0	12,2	2 927,9
Івано-Франківська	Старобородчанська	84,3	6,1	1 265,7
Закарпатська	Вільховецька	76,8	12,4	838,1
Вінницька	Студенянська	129,3	3,4	2 776,7
Кіровоградська	Бобринецька	194,3	11,7	3 157,0
Черкаська	Мокрокалігірська	127,0	4,2	3 604,5
Київська	Калитянська	210,5	10,0	2 155,4
Миколаївська	Куцурубська	758,5	7,9	2 540,0
Сумська	Березівська	465,1	5,6	3 584,4
Херсонська	Кочубеївська	206,2	3,1	2 461,5
Чернігівська	Макіївська	105,9	1,6	3 015,6

У цьому контексті за територіальною значимістю та територіальною залученістю суб'єктів економічної діяльності слід розділити відносно на загальнодержавний рівень, регіональний, районний, базовий. На рівні районів об'єднані територіальні громади можуть відіграти позитивну роль у розвитку сприятливого середовища, однак чим менша територіальна громада, тим більше вона обмежена у фінансових ресурсах та можливості підтримувати належний соціально-економічний розвиток власної території. До основних суб'єктів економічної діяльності слід віднести корпорації, транснаціональні компанії, фінансово-промислові групи і малі, середні та великі національні підприємства, що розташовані та діють на певній території.

Висновок. На основі вищевикладеного слід зазначити, що законодавчі ініціативи та нормативно-правова база є основним компонентом впливу на формування системи фінансування малочисельних територіальних громад. Державні інституції на рівні територіальних громад мають бути наділені ширшим колом повноважень, а також відповідати за перерозподіл коштів для фінансового забезпечення малочисельних територіальних громад. Варто звернути увагу на те, що сільські територіальні громади не мають повних можливостей відповідати за життєдіяльність громади та виконувати всі запити свого населення. Під цим кутом забезпечення сталого розвитку чисельних територіальних громад, зокрема сільських, має бути тісно пов'язане з регіональними центрами, що можуть навчати, обмінюватися досвідом та надавати приклади успішного функціонування іншим сільським територіальним громадам.

Список використаної літератури:

1. Чернятіна В.А. Вплив децентралізації на розвиток сільських територій. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 3. С. 162–166. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_3_28
2. Про засади державної регіональної політики. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
4. Трояновський Р.М. Перспективи реформування механізмів фінансового забезпечення сільських територіальних громад. URL: <http://bses.in.ua/journals/2016/9-2-2016/24.pdf>
5. Труфен А.О. Розвиток бюджетів сільських громад. URL: http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/6_3_2016ua/47.pdf
6. Стегней М.І. Децентралізація як передумова сталого розвитку сільських територій. 2014. URL: <http://global-national.in.ua/archive/2-2014/183.pdf>
7. Бидик А.Г. Теоретична структура механізму фінансового забезпечення розвитку сільських територій. Інноваційна економіка. 2013. № 3. С. 156–162. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/inek_2013_3_37
8. Фінансова децентралізація і бюджети перших 159 об'єднаних громад в деталях. 2016. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/27/Виконання_доход_в_м_сц_бюджет_в_1_п_в_2017.pdf
9. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ. 2017. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/Буклет_Рейтинг_фін_спром_366_ОТГ_за_2017.pdf

Козаченко Ю. П. Совершенствование финансовой поддержки малочисленных территориальных общин

В статье освещено развитие малочисленных общин в условиях рыночной экономики, которые должны создать территориальное высококонкурентное производство и надлежащий социум села. Указано на предоставление новых привилегий органам местной власти в направлении расширения базы. Выделены основные мероприятия, которые решают вопросы финансовой состоятельности малочисленных территориальных общин. Указана проблематика относительно решения финансирования малочисленных общин в контексте использования земельных ресурсов и сельскохозяйственного производства, которые пока не выполняют роли наполнения сельских бюджетов и развития сельской общины. Установлено, что согласно действующему законодательству финансовыми ресурсами сельской общины могут быть добровольные взносы предприятий, учреждений, организаций и граждан. Сформирован механизм совершенствования финансовой поддержки малочисленных территориальных общин. Подведен итог, что законодательные инициативы и нормативно-правовая база являются основным компонентом воздействия на формирование системы финансирования малочисленных территориальных общин.

Ключевые слова: сельские территории, территориальные общины, гражданин, система финансирования.

Kozachenko Yu. P. Improving financial support for small territorial communities

The development of small communities in the conditions of a market economy, which has to create a territorial highly competitive production and proper village society is highlighted. The provision of new privileges to local authorities in the direction of expansion of the financial base is indicated. The paper highlights the main issues solving the financial capacity of small-scale territorial communities. The problems concerning the decision of financing of small communities in the context of the use of land resources and agricultural production, which at the moment do not fulfill the role of filling the rural budgets and the development of the rural community. It is designated according to the current legislation financial resources village community may be completely voluntary contributions of enterprises, institutions, organizations and citizens. A mechanism has been formed to improve the financial support of small-scale territorial communities. It is concluded that legislative initiatives and regulatory framework are the main component of the impact on the formation of a system of financing small communities.

Key words: rural territories, territorial communities, citizen, system of financing.

Т. А. Мурзіна

аспірант кафедри регіональної політики
та публічного адміністрування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ ЯК ІНСТРУМЕНТ СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

У статті проведено аналіз комплексу питань, пов'язаних із реалізацією територіальними громадами свого права на пряму участь в управлінні місцевими справами шляхом проведення місцевого референдуму на прикладі Норвегії, Швейцарії та сучасної України. За наявними результатами виявлено особливості проведення місцевих референдумів і реалізації їхніх рішень у досліджуваних державах. Вказано на ряд недоліків і ризиків, що можуть виникати під час прийняття рішень шляхом референдуму.

Ключові слова: місцеве самоврядування, Норвегія, Швейцарія, референдум, місцевий референдум, волевиявлення громадян.

Постановка проблеми. Новітня історія України ставить перед суспільством нові виклики, вирішення яких потребує не тільки багато зусиль, але й вивчення проблематики питань і пошуку нових наукових моделей і шляхів розв'язання.

Останні події поставили країну перед проблемою загальної суспільної недовіри виборців до обраних представників. Розчарування наявними формами політики, надмірний державний контроль, численні випадки корупції призвели до зростання рівня цинізму та критики демократичних процедур та інституцій узагалі.

Це стає причиною того, що громадськість починає вимагати не тільки більшої прозорості та підзвітності чиновників і депутатів, але й більшої участі в процесі прийняття рішень.

Останнім часом внаслідок процесів індивідуалізації, коли кожна людина самостійно робить вибір і несе за нього відповідальність, зв'язок «громадянин – держава» дедалі більше втрачається, тому актуальним стає питання пошуку новітніх інструментів, які б допомагали цей зв'язок підтримувати.

Оновлення демократичних інституцій і реальна можливість участі громадськості в управлінні перемістилися на передній план сьогодення.

Науковці, політичні діячі та правознавці активно вивчають моделі та способи залучення громадян до демократичного процесу прийняття політичних рішень. Поки що єдиного рішення

не знайдено, думки про конкретні зміни, яких має зазнати сучасний процес управління та демократія взагалі, не просто різняться між собою, але й іноді навіть протилежні за змістом і запропонованими концепціями. Вже більше століття демократичні суспільства визнають необхідним елементом власних політичних систем делегування обраним представникам права приймати рішення за більшість громадян. І, як наслідок, можливість участі громадян у процесі прийняття рішень в міру ускладнення питань і збільшення кількості зацікавлених сторін зменшується.

Є декілька форм прямої демократії, однією з яких виступає референдум. Термін «референдум» (з лат. referendum – те, що має бути повідомлене) у науковій літературі розглядається як спосіб прийняття законів, ухвалення рішень із найважливіших питань суспільного життя шляхом прямого волевиявлення громадян під час всенародного голосування [1, с. 210].

Референдум – це продовження волевиявлення окремих громадян. Відмінність референдуму від виборів полягає в об'єкті волевиявлення: якщо на виборах таким об'єктом є кандидат чи список кандидатів, то на референдумі – законопроекти, питання внутрішньої та зовнішньої політики держави. Однак результати такого волевиявлення можуть бути суперечливими: з огляду на унікальність кожного індивіда й на відмінності громадської думки,

представництво однією людиною іншої завжди приблизне і недосконале. «Хто може представляти мене? – запитував свого часу Д. Лоуренс, і сам собі відповідав: «Тільки я сам. Я не маю наміру, щоб хтось представляв мене» [2, с. 59].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Актуальність теми зумовлена, насамперед, необхідністю вивчення засобів проведення та практичного застосування передового досвіду демократичних країн у цій сфері діяльності, пошуку запобігання виникненню помилок. Сьогодні в Україні спеціальне законодавство про референдум як таке відсутнє взагалі. Проект закону України «Про місцевий референдум» з 2010 року перебуває на розгляді у Верховній Раді, але поки що пройшов тільки «перше читання». Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року був визнаний неконституційним 26 квітня 2018 року.

У демократичних країнах референдуми становлять основу політичної системи, це – одна з найважливіших форм реалізації права громадян на участь в управлінні не тільки на місцевому, але й на державному рівні.

Саме на референдумах вирішувалися питання про вступ Іспанії до НАТО, Великобританії – до ЄС, Швейцарії – до ООН. Референдуми створили конституції Данії, Естонії, Литви, Польщі, Туреччини, Франції та інших країн. На референдумі 1 грудня 1991 року було прийнято рішення про державний суверенітет України. Проблематику референдуму висвітлюють праці як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників. Історія референдуму, конституційні межі його використання у різних країнах розглядаються в працях таких учених, як В.О. Ріяка, В.В. Кравченко, В.Ф. Погорілко та інші.

Але необхідно визнати, що проблема організації та проведення референдумів в Україні досліджена недостатньо. Недостатньо проаналізовано прорахунки юридичного характеру, що мали місце під час проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою 16 квітня 2000 року. Ідеться про невідповідність норм чинного тоді закону про референдум Конституції України, що спричинило виникнення суперечностей між Верховною Радою України і Парламентською асамблеєю Ради Європи.

Мета статті – теоретико-правовий аналіз комплексу проблем, пов'язаних із реалізацією територіальними громадами свого права на пряму участь в управлінні місцевими справами шляхом проведення місцевого референдуму.

Проведено (з урахуванням уже наявних результатів) аналіз особливостей чинних у досліджуваних державах моделей участі громад в управлінні місцевими справами: особливостей проведення місцевих референдумів та реалізації їхніх рішень.

Виклад основного матеріалу. Інститут референдуму був започаткований ще в Стародавньому Римі, але датою проведення першого референдуму вважають 1439 рік, а його батьківщиною – Швейцарію, а саме – кантон Берн. Відтоді поняття референдумів є в законодавстві багатьох країн.

Найбільш досвідченою країною у вирішенні питань референдумів є Швейцарія. Протягом 1970–1995 років у європейських країнах на національному рівні було проведено 46 референдумів із 48 питань, а тільки в одній Швейцарії – 76 референдумів із 217 питань. Причому використання цієї форми прямої демократії тут виявляє тенденцію до зростання [4, с. 89]. Останнім часом референдуми у Швейцарії відбулися з такою метою:

– внесення конституційних змін, запропонованих Федеральною асамблеєю, які вимагають обов'язкового референдуму. Внесені конституційні поправки схвалюються подвійною більшістю голосів виборців: переважною кількістю по країні загалом та у більше ніж половині із 26 кантонів [5, с. 637];

– визначення процедури ратифікації міжнародних договорів (50 тис. виборців або 8 кантонів можуть вимагати проведення референдуму з прийняття договору, якщо це не потребує внесення поправки до конституції). На референдумі можуть розглядатися міжнародні договори, що мають необмежений термін або не можуть бути зупинені, а також договори, що передбачають вступ до міжнародних організацій чи включають уніфікацію законодавства [5, с. 637];

– оцінки законодавчих федеральних законів, зокрема законів, проголошених невідкладними, термін яких перевищує 1 рік, а також федеральних постанов у межах, передбачених конституцією, та майбутніх міжнародних договорів [5, с. 638];

– вияснення питань поточної економічної, соціальної політики та повсякденних господарських проблем. У 2004–2005 роках у Швейцарії відбулося шість референдумів на федеральному рівні, на яких було вирішено 11 питань щодо підвищення пенсійного віку жінок, заборони експериментів із клітинами людських ембріонів, проведення податкової реформи тощо.

Середня участь громадян у референдумах на федеральному рівні у 2004 році становила 49 %, у 2005 – 47 % [4, с. 89].

Отже, референдум у Швейцарії – це реальний механізм впливу громадськості на державну політику. За допомогою референдумів у цій країні поступово створюється унікальна модель консенсусної демократії. Застосування цього досвіду українськими державними політиками і політтехнологами, на нашу думку, може позитивно позначитися на трансформації всієї політичної системи суспільства.

Приклад Норвегії:

Норвезьке законодавство практично не містить положень, що регулюють питання проведення референдумів. Тільки Закон «Про місцеве самоврядування» 1992 року (§ 39b) [6] містить таке посилання: «Міська рада чи повітова рада самостійно може вирішити питання проведення консультативних місцевих референдумів».

Проте відсутня централізована регламентація процедур проведення місцевих референдумів. Вирішення цього питання покладено на муніципалітети. У порівняльному плані це паралельно ситуації в Данії, тоді як таке законодавство є у Фінляндії та Швеції.

Проте положення у Фінляндії та Швеції стосуються головним чином практичних питань. Більш політично чутливі питання, особливо ті, що стосуються будь-якого вибору, в цих країнах не регулюються.

Є давня традиція місцевих референдумів у Норвегії, особливо з питань мови в муніципальних школах (вибір між двома офіційними різновидами норвезької мови) та продажу алкоголю. Спеціальне законодавство охопило референдуми з цих двох питань. Проте останнім часом територіальні проблеми стали найчастішою темою референдумів.

Одне з головних завдань уряду Ерни Сольберг, яка обійняла посаду прем'єр-міністра країни у 2013 році, було здійснити комплексну реформу місцевого самоврядування. Відтоді робота над законодавчим забезпеченням реформам триває. Поточна норвезька муніципальна реформа спрямована на всебічне об'єднання муніципалітетів. Передбачається, що нова муніципальна структура з меншою кількістю муніципалітетів зменшить потребу в міжмуніципальному співробітництві, в державному втручанні у місцеві справи та збільшить свободу муніципалітетів, які зможуть

більш ефективно адаптувати соціальні послуги до місцевих потреб. Загалом, такі кроки мають сприяти підвищенню рівня муніципальної автономії. Норвезька комунальна реформа розглядається як реформа для посилення місцевої демократії. Уряд підкреслює, що реформа має бути проведеною на місцевому рівні та базуватися на консультаціях громадян; навіть якщо остаточні політичні резолюції про зміну кордону вирішуватиме парламент (Stortinget) (глава II в норвезькому Законі «Про межі місцевого самоврядування»).

Щодо консультацій громадян, то Закон «Про межі місцевого самоврядування» стверджує, що муніципальна рада повинна консультиватися із жителями щодо пропозицій для будь-якої зміни кордону. Такі консультації можуть проводитися у вигляді референдуму, опитування громадської думки, анкетування, зустрічей або проводитися іншим способом (§ 10) [6]. Отже, необхідною вважається участь громадян для вирішення зазначених питань. Референдуми та опитування вважаються рівними: обидва є інструментами для консультацій. Але досвід Норвегії щодо використання референдумів не є унікальним для країн Європи: таке ж співставлення референдумів та опитувань для виявлення громадської думки розглянуто в Законі «Про місцеве самоврядування Швеції» (розділ 5, § 36) [7].

Міністерство місцевого самоврядування та модернізації дуже чітко рекомендувало муніципалітетам проводити опитування громадян для виконання цієї вимоги. Аргументом для рекомендації було те, що опитування дає більш детальну картину громадської думки і, відповідно, забезпечує більш якісну основу для прийняття рішень, порівняно з місцевими референдумами. На підставі досвіду проведення попередніх референдумів були підстави вважати, що результат референдуму часто виступає за «статус-кво», що у випадку муніципальних об'єднань означає «ні». Результати громадських опитувань, як правило, були більш позитивними щодо об'єднання, порівняно з референдумами.

Зважаючи на такі результати, норвезький уряд висловився за опитування, адже велика кількість муніципалітетів, в яких було проведено реформи, заперечували центральну владу і, як наслідок, вирішили використовувати місцеві референдуми як інструмент не тільки консультацій, але й для отримання заздалегідь сплано-

ваного результату. Більше половини норвезьких муніципалітетів провели місцевий референдум, де, судячи з усього, громадянам було запропоновано сказати «так» чи «ні» щодо об'єднань. Але, як правило, чіткі формулювання вимагають чітких відповідей. І навіть ті громадяни, які вагаються щодо висловлення своєї думки, частіше кажуть «ні».

Це вказує на важливий аспект: маніпулятивні особливості інструментів спільного використання, що є також питанням у подальшій дискусії щодо використання та легітимності як місцевих референдумів, так і опитувань громадян.

Зміст норвезької муніципальної реформи полягає в тому, що резолюція про муніципальні зміни кордонів була прийнята парламентською більшістю 8 червня 2017 року (Stortinget 2017). Головним чином були парламентські дебати та остаточне рішення на основі рішень, прийнятих місцевими органами влади, та було враховано рекомендації всіх 19 окружних губернаторів у Норвегії. Рішення передбачає, що муніципальні злиття, прийняті рішенням Storting, будуть введені не пізніше 1 січня 2020 року та що кількість муніципалітетів буде зменшено з 428 до 354. Реформа вплине на 111 муніципалітетів [8].

Аналіз показав, що політичні діячі визнають легітимність референдумів. Незважаючи на те, що місцевий референдум – це лише консультація з громадянами з юридичного погляду, він часто розглядається як обов'язковий для політичних дій, особливо якщо референдум проводиться відповідно до стандартів демократичного прийняття рішень. Однак це не завжди так. Як показують дослідження, є певні фактори, що обмежують легітимність референдумів як у нормативному аспекті, так і в очах політичних діячів. Незважаючи на те, що більшість місцевих референдумів у Норвегії проводилась відповідно до принципів Закону «Про вибори», формулювання питань та альтернатив у виборчому бюлетені виявилось проблематичним у кількох випадках. Це, безумовно, знижує демократичну легітимність цих конкретних референдумів. Також відіграють аналогічну роль такі фактори, як, наприклад, низька явка чи близькі вибори.

Результати норвезьких референдумів щодо муніципального об'єднання висвітлюють важливе питання щодо ролі політичних інститутів, які беруть участь у таких заходах, у процесі формування політики. У такому контексті підкреслюється необхідність підвищення ефективності

участі громадян у референдумах, де громадянам надається більш активна роль, ніж лише голосування на виборах у формуванні політики як місцевого, так і державного розвитку.

Проте норвезький досвід говорить про те, що високі ідеали участі громадян легко зникають, коли вони стикаються з реальними процесами прийняття рішень. Норвезький уряд хотів об'єднати муніципалітети, і він отримав мандат на це через парламентські вибори 2013 року. Багато місцевих політиків також вважало об'єднання необхідним для їхнього муніципалітету. Не дивно, що ці політики хотіли уникнути референдумів, оскільки усвідомлювали, що участь громадян через референдуми буде перешкоджати політичним цілям. Певною мірою це був також результат: була об'єднана менша кількість муніципалітетів, ніж пропонувала влада. Аналогічним чином місцеві політики, які протистояли об'єднанню, підтримали референдуми з тієї ж причини, а не через прихильність до демократії. Такі результати вказують на стратегічне або навіть маніпулятивне використання політичних інститутів у процесах прямої демократії. Адже вибір інструментів такої демократії може залежати від результатів їхнього впливу на процес референдуму, а не на властиві їм якості.

Тому не дивно, що урядом було рекомендоване опитування громадян. Відповідно до Закону Норвегії «Про межі місцевого самоврядування», необхідно провести консультації з громадянами. Оскільки опитування громадян є більш слабким інструментом розвитку місцевої демократії з погляду легітимності (оскільки враховується лише вибірка), то простіше відмовитись від результатів, якщо вони будуть не співпадати з прогнозованими. Ба більше: оскільки уряд рекомендував опитування, а не референдуми, то стає зрозумілим, чому мало було зроблено для того, щоб місцеві референдуми відповідали певним основним критеріями доброї практики референдумів, що було рекомендовано Венеціанською комісією. Утім, той факт, що було проведено понад 200 референдумів, показує, що важко уникнути референдуму, якщо необхідно врахувати думку громадян. Це особливо актуально в тому разі, коли громадяни та місцеві ЗМІ бачать, що інші муніципалітети в аналогічній ситуації обрали варіант референдуму.

Україна:

Вітчизняні науковці розрізняють два види референдумів: імперативні та консультативні. Критерієм цього поділу є правові наслідки

рішень, прийнятих референдумами. Наприклад, рішення референдумів першого виду мають вищу юридичну силу стосовно інших нормативно-правових актів органів державної влади та місцевого самоврядування, а рішення референдумів другого виду мають дорадчий характер і враховуються під час прийняття рішень відповідними державними органами [9, с. 91].

Положення про референдуми в Україні містяться в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», але, на жаль, відсутність спеціального законодавства унеможливує реалізацію цих положень.

Статтю 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що 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 і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Статтю 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, яку було ратифіковано Верховною Радою України ще в 1997 році, передбачено, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність в інтересах місцевого населення.

Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Отже, місцеве самоврядування – це форма залучення громадян до участі в управлінні своїми справами, а тому повинна розглядатися як здійснення демократії на місцевому рівні.

Чинний Закон не є досконалим і з плином часу (оскільки був прийнятий ще в 1997 році) вже має низку недоліків, але він вперше систематизував форми безпосередньої участі громадян в управлінні на місцевому рівні.

Відповідно до цього Закону формами участі громадян у місцевому самоврядуванні є такі:

- місцевий референдум;
- місцеві вибори;
- загальні збори (конференції) громадян за місцем проживання;
- місцеві ініціативи;
- громадські слухання;
- участь у роботі органів самоорганізації населення.

Час показав, що не всі ці форми є ефективними у вирішенні питань, які постають перед громадами, а деякі можуть навіть використовуватись як засіб маніпуляції та тиску (у негативному сенсі), стають інструментами зловживань із боку зацікавлених у цьому громадян.

Такі випадки допомагають зрозуміти та виявити недоліки, сприяють вдосконаленню законодавства та спонукають до вироблення процедур таким чином, аби унеможливити подібні зловживання, стають «маркерами» для майбутніх законодавців, окреслюючи моменти, що потребують запобігання.

На жаль, не всі ці форми участі членів громади в місцевому самоврядуванні сьогодні мають самостійне та дієве правове регулювання і, як наслідок, не працюють.

Нині напрошується висновок, що наші законотворці – парламентарі умисно уникають вирішення питання прийняття спеціального законодавства про референдуми, оскільки, мабуть, розуміють, що наслідки прийняття таких законів не змусять себе довго чекати. Час показує, що в Україні дуже швидко формується громадянське суспільство, і воно не просто потребує якісних змін, а вимагає. З прийняттям законів про референдуми громади отримують реальну можливість на участь в управлінні як місцевими, так і державними справами, що не є бажаним для політичної еліти сьогодні.

Але, з іншого боку, жодна з реформ, запропонованих Урядом України та задекларованих Президентом, не доведена до логічного завершення. Майже всі вони залишаються на папері без реального запровадження дієвих інститутів демократії, насамперед інституту референдуму. Відсутність можливості прямої участі громадян у вирішенні політики держави як на місцевому, так і на національному рівні не тільки нівелює урядові рішення, але й веде до втрати довіри до владних інститутів узагалі.

Висновки і пропозиції. Враховуючи досвід європейських країн, можна зробити висновок, що референдум є важливою формою прямої

демократії, безпосереднього здійснення громадянами законодавчої влади. У цього інституту є не тільки позитивні сторони, але й ряд недоліків: від можливості упереджено тлумачити його до можливостей маніпуляції думкою громади. Але, незважаючи на наявні проблемні питання, безпосереднє волевиявлення громадян має ключове значення для ефективного вироблення політики держави. Тому місцевий референдум повинен стати в Україні пріоритетною формою волевиявлення територіальної громади під час вирішення місцевих питань, якщо Україна дійсно прагне стати демократичною державою та побудувати спроможне громадянське суспільство.

У цьому разі вітчизняним законотворцям може стати у нагоді досвід таких демократичних країн, як Швейцарія, Норвегія, та інших. Аналіз законодавства інших демократичних країн та його практичного застосування у сфері проведення референдумів може бути визначений як перспектива подальшого дослідження.

Список використаної літератури:

1. Рябов С.Г. Політологія: словник понять і термінів. 2-е вид., перероб. і доп. К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2001. 256 с.
2. Арбластер Е. Ключові ідеї демократії. Демократія: антологія / упор. О. Проценко. К.: «Смолоскип», 2005. С. 41–78.
3. Могилевець О.Ю. Референдум: швейцарський досвід та українські проблеми. Наукові записки: Політичні науки. Т. 57. К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2006. С. 88–92.
4. Конституції государств Европы: в 3-х т. М.: «Норма», 2001. Т. 3. 792 с.
5. New Swedish Local Government Act from 2017. URL: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725 (15.11.2017). A similar section was also found in the previous Act.
6. Bjarte Folkestad, Uni Research Rokkansenteret, Norge Jan Erling Klausen, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Norge Jo Saglie, Instituttforsamfunnsforskning, Norge Signe Bock Seggaard, Institutt for samfunnsforskning, Norge. Paper presentert på den XXVI Nordiske kommuneforskerkonferansen Reykjavík den 1.–2. desember 2017. The legitimacy of local referendums on municipal amalgamation: An instrument for decision-making or consulting citizens? URL: https://www.hi.is/sites/default/files/bgk/saglie_norkom2017_final.pdf.
7. Тетчер М. Виміри консерватизму. Консерватизм: антологія. 2-е вид. / Упор. О. Проценко, В. Лісовий. К.: ВД «Простір», «Смолоскип», 2008. С. 26–42.
8. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). Право України. 2005. № 1. С. 21–25.
9. Ведель Ж. Административное право Франции. М.: «Прогресс», 1973. 512 с.
10. Грицяк І.А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. К.: Вид-во УАДУ, 1997. 487 с.
11. Москаленко О.М. Бориславська О.М., Завєруха І.Б. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. К.: Центр політико-правових реформ, 2012. 212 с.
12. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 12 октября 1985 г.). СЗ РФ. 1998. N 36. Ст. 4466.
13. Іжа М.М. Показник децентралізаційних процесів у країнах Європи. URL: <http://sevntu.com.ua/jspui/bitstream/123456789/3288/1/112-30.pdf>.
14. Коваленко А.А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. Право України. 1997. № 2. С. 3–5.
15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
16. Ткачук Б.В. Український референдум має численних попередників. Поступ. 2000. № 58 (502). 29 березня. С. 7.
17. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: «Юность», 2001. 568 с.
18. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. К.: «АртЕк», 2001. 264 с.
19. ACT No. 70 of 15 June 2001: Act concerning the Determination and Alteration of Local Government Boundaries. URL: <http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-20010615-070-eng.pdf>.
20. Arild Gjertsen, Annelin Gustavsén, Bjarne Lindeløv. The Dumbing Down of Local Democracy? Referendums and Deliberation in Norway's Municipality Reform. URL: https://www.hi.is/sites/default/files/bgk/gjertsen_et_al.pdf.
21. Ladner A. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: politische Institutionen und lokale Politik. Chavannes-Lausanne, 2008.
22. Local Government Act of 1992. 25 Sep. 1992 No. 107. Updated with all amendments enacted up to 7 January 2005. URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/internasjonalt/local_government_act.pdf.
23. Loïc Philip, l'autonomie financière des collectivités territoriales, les Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 12/2000, op. cit.
24. Swianiewicz P. Foundations of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for Countries in Transition. Budapest: LGI/OSI, 2003.

Мурзина Т. А. Местный референдум как инструмент сотрудничества органов власти и общественности: опыт европейских стран

В статье проведён анализ комплекса вопросов, связанных с реализацией территориальными общинами своего права на прямое участие в местном самоуправлении путём проведения местного референдума на примерах Норвегии, Швейцарии и современной Украины. По имеющимся результатам выявлены особенности проведения местных референдумов и реализации их решений в исследуемых государствах. Указано на ряд недостатков и рисков, которые могут возникать при принятии решений путем референдума.

Ключевые слова: местное самоуправление, Норвегия, Швейцария, референдум, местный референдум, волеизъявление граждан.

Murzina T. A. Local referendum as an instrument of cooperation between authorities and the public: the experience of European countries

The article analyzes the complex of issues which deal with the implementation by territorial communities of their right to participate directly in the local self-government through a local referendum on the example of Norway, Switzerland and modern Ukraine. According to the results, there were identified the peculiarities of local referendums and of the implementation of their decisions in the countries under study. It is indicated on a number of shortcomings and risks that may arise in making decisions through a referendum

Key words: local self-government, Norway, Switzerland, referendum, local referendum, will of citizens.

Я. В. Пилипенкоаспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОДАТОК НА НЕРУХОМЕ МАЙНО ЯК ДЖЕРЕЛО ЗМІЦНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті охарактеризовано особливості запровадження фінансової децентралізації на сучасному етапі. Узагальнено світову практику формування доходів місцевих бюджетів, де фінансова автономія місцевих територіальних одиниць забезпечується переважно завдяки стягуванню прямих місцевих податків, зокрема податку на нерухоме майно. Розглянуто міжнародний досвід оподаткування нерухомого майна на основі ринкової вартості та площі нерухомості. Виявлено тенденцію зниження власних доходів місцевих бюджетів. Запропоновано напрями зміцнення державного механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування шляхом зміни механізму адміністрування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Ключові слова: місцеве самоврядування, доходи місцевих бюджетів, фінансова децентралізація, податки на нерухоме майно, фінансове забезпечення, ресурсний потенціал.

Постановка проблеми. Забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування сьогодні є одним із проблемних питань державної політики побудови спроможних територіальних громад, яке потребує нагального правового та фінансово-економічного вирішення. Фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади, адже децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку власної території, сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами жителів територіальних громад.

У процесі фінансової децентралізації вкрай важливо визначити не лише повноваження, які передаються на місця, але й реальні джерела їх фінансування. Реалізація гарантій фінансової самостійності місцевого самоврядування залежить саме від законодавчого закріплення достатніх і стабільних власних джерел доходів місцевих бюджетів, оскільки тільки стосовно власних доходів органи місцевого самоврядування мають реальні повноваження щодо їх запровадження та збирання.

Одним із таких стабільних та ефективних у фіскальному аспекті власних джерел наповнення місцевих бюджетів є податок на нерухоме майно, а за використання правильного підходу він може стати однією з вагомих статей дохідної

частини місцевих бюджетів України. Саме тому пошук рішень і шляхів підвищення фіскальної ролі податків на нерухоме майно у формуванні доходів місцевих бюджетів є важливим і необхідним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед найбільш вагомих напрацювань у сфері фінансової децентралізації праці таких вітчизняних і зарубіжних учених, як Д. Б'юкенен, В. Гейц, С. Кондратюк, І. Луніна, В. Оутс, Т. Рева, О. Сунцова, С. Юрій. Дослідженню фінансового забезпечення місцевого самоврядування в напрямі зміцнення доходів місцевих бюджетів чимало уваги приділено в працях таких науковців, як В. Барецький, О. Василик, О. Кириленко, В. Кравченко, К. Павлюк, С. Слухай.

Мета статті – поглиблення дослідження сутності фінансової децентралізації в Україні та розроблення практичних рекомендацій щодо зміцнення державного механізму забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Європейський досвід свідчить, що висока фінансова самостійність місцевих бюджетів забезпечується завдяки власним доходам. Фінансова автономія таких місцевих органів влади становить від 70 до 98 % [10, с. 63–72]. До таких країн належать Австрія, Швейцарія, Швеція та Фінляндія. Фінансова самостійність місцевих бюджетів Бельгії, Данії, Франції коливається

від 55 до 70 % [9, с. 63–72]. Основу фінансової самостійності органів місцевої влади цих країн становлять місцеві податки та місцеві надбавки до загальнодержавних податків. У країнах Скандинавії автономія місцевих територіальних одиниць забезпечується переважно завдяки стягуванню прямих місцевих податків. Наприклад, у Норвегії їхня частка становить 55,2 % поточних доходів, у Швеції – майже 64,3 % [9, с. 63–72].

Серед місцевих податків європейських країн найбільш вагомими є майнові податки та місцеві прибуткові податки. Податок на нерухомість є традиційним податком для майже 135 країн світу й забезпечує значну частину надходжень до місцевих бюджетів (зокрема, у деяких штатах Австралії вони становлять більше 90 %, у Канаді – до 80 %, у США – до 75 %) [6, с. 100–107].

Аналіз наявних у світових податкових системах методологічних і методичних підходів до оподаткування нерухомого майна свідчить про їхні суттєві відмінності, що пов'язані з рівнем економічного розвитку країни, державним устроєм, з особливостями податкової системи держави, з менталітетом громадян тощо. Проте, узагальнюючи світові системи оподаткування нерухомості за методикою встановлення податкової бази, можна розділити їх на дві групи: на основі вартості нерухомості та на основі площі нерухомості.

Сучасна світова практика оподаткування нерухомості показує, що для країн із високорозвиненою економікою характерним є податок, який базується на ринковій вартості нерухомості або її частині, це так званий адвалорний податок. Типовими представниками цієї групи є розвинені країни ОЕСР (США, Канада, Японія) [11, с. 33–41]. Оподаткування нерухомості в цих країнах досягло високого рівня адміністрування завдяки розробленню та використанню фіскального кадастру нерухомості, котрий об'єднує інформацію про земельні ділянки та розташовані на них об'єкти нерухомості. Широкого застосування у світових податкових системах набула система, заснована на орендній вартості нерухомості. Вона використовується в деяких країнах Європи, Азії та Африки. Ця система відрізняється від попередньої тим, що за базу приймається не повна вартість об'єкта нерухомості, а його орендна вартість, тобто вартість, яка потенційно може бути отримана власником нерухомого майна від передачі його в оренду.

Кадастрова вартість як база оподаткування використовується переважно в розвинених кра-

їнах Європи, серед яких можна виділити Францію, Німеччину та Швецію [10, с. 54–66]. Система оподаткування нерухомості в цих країнах вирізняється тим, що вартість нерухомості, як правило, відображається в державному кадастрі, який характеризується детально відпрацьованими процедурами ведення обліку об'єктів нерухомості, високою точністю визначення меж землеволодінь і гарантіями зареєстрованих прав.

На відміну від системи оподаткування нерухомості на основі вартості, система оподаткування на основі площі нерухомості не потребує проведення оцінювання об'єктів оподаткування. Таке оподаткування найчастіше є в країнах, що розвиваються (країни Центральної та Східної Європи, Латинської Америки та Африки). Причиною застосування цієї системи зазвичай є недостатня розробленість кадастру нерухомості або реєстру прав на нерухомість, слабкий рівень розвитку ринку нерухомості, що проявляється у високій кількості тіньових операцій купівлі-продажу та оренди [11, с. 33–41]. Це унеможливує отримання об'єктивної інформації для застосування оцінних механізмів у визначенні податкової бази з податку на нерухомість.

Реформа фінансової децентралізації, що останніми роками відбувається в Україні, не сприяє зміцненню фінансової самостійності місцевого самоврядування. Навіть сьогодні місцеві податки та збори не мають реального фіскального значення, а їхня частка в доходах місцевих бюджетів не перевищує 13 % (рис. 1). З 2017 року спостерігається тенденція до зниження фінансової самостійності місцевого самоврядування (у 2017 році, порівняно з 2016 роком, надходження від місцевих податків знизилися на 1,7 % і становлять 10,5 %).

Система майнового оподаткування в Україні останніми роками зазнала значних змін (змінювалися як види, кількість майнових податків, так і механізми їх адміністрування), проте досі майнові податки не мають реального фіскального значення та не сприяють наповненню місцевих бюджетів. Зміни, що вносились до законодавства в процесі реформування податкової системи загалом і майнового оподаткування зокрема, не характеризуються системністю та обґрунтованістю, реальні ефекти запропонованих змін і реалізованих податкових новацій у короткостроковому та довгостроковому періодах не аналізувалися.

Нерозвиненість системи майнового оподаткування в Україні не дає змоги реалізувати їхній

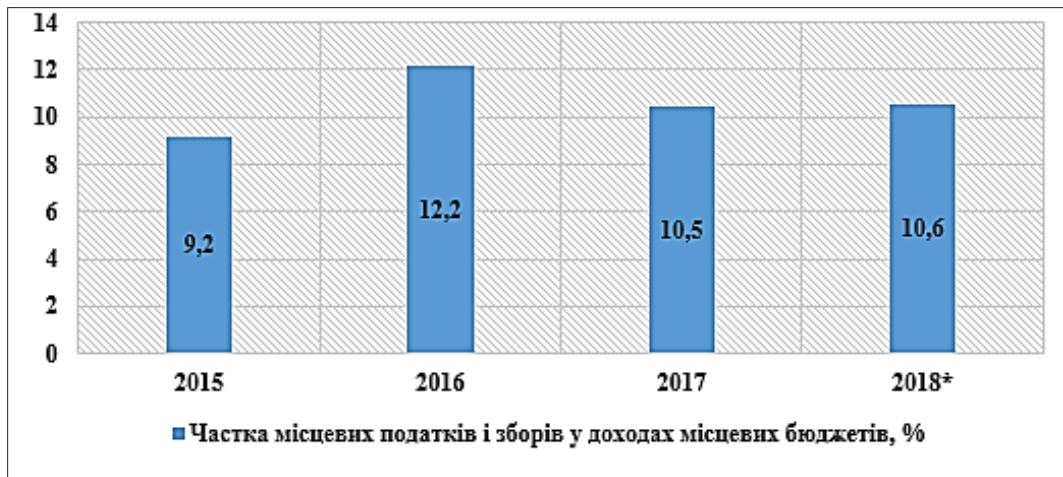


Рис. 1. Частка місцевих податків і зборів в доходах місцевих бюджетів, %

* за 9 місяців 2018 року

Побудовано автором за даними [7]

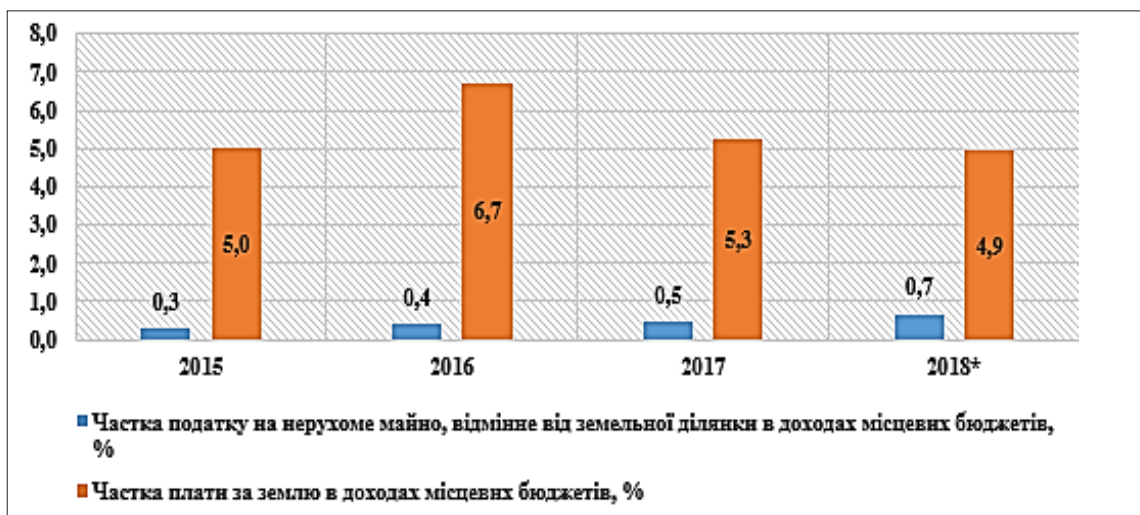


Рис. 2. Частка податків на нерухоме майно в доходах місцевих бюджетів, %

* за 9 місяців 2018 року

Побудовано автором за даними [7]

фіскальний потенціал повною мірою. Сьогодні повноцінним податком на нерухоме майно можна вважати лише плату за землю, адже тільки її механізм адміністрування є досить налагодженим і діє вже тривалий період часу (а з 2015 року цей податок зараховано до місцевих податків і зборів). Хоч надходження плати за землю до місцевих бюджетів зростають та є досить стабільними, проте значного фіскального значення цей податок не має, оскільки його частка в доходах місцевих бюджетів не перевищує 7 % (рис. 2). До того ж зростання надходження цього податку зумовлено не розширенням бази оподаткування, а періодичним зростанням ставки плати за землю та нормативно-грошовим оцінюванням землі.

Ситуація з оподаткуванням нерухомості в Україні ще складніша. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, було передбачено у складі податкової системи України ще в 1991 році, проте механізм його адміністрування так і не був розроблений. З прийняттям Податкового кодексу України податок на нерухомість було запроваджено з 2012 року, однак механізм оподаткування залишався недосконалим і не враховував кращих світових практик. Значні прорахунки стосовно бази оподаткування, податкових ставок і пільг роблять податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, фіскально неефективним (надходження цього податку не перевищує 0,7 % доходів місцевих бюдже-

тив) і вимагають внесення кардинальних змін у механізм його справляння.

В умовах же фінансової децентралізації, пошуку шляхів зміцнення фінансових ресурсів місцевих бюджетів податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, міг би стати вагомою статтею власних доходів місцевих бюджетів. Податки на нерухоме майно в цьому контексті, як свідчить світова практика, є найбільш прийнятними з погляду як принципу соціальної справедливості, так і фіскальної достатності та ефективності.

З метою оцінювання невикористаного фіскального потенціалу податків на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, було оцінено потенційні надходження від цього податку до бюджету міста Києва за вартісного оподаткування об'єктів нерухомості. Як бачимо з даних рисунка 3, у 2015 році потенційні надходження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, до бюджету міста Києва становили б 2,28 млрд грн, що становить понад 50 % надходжень від місцевих податків і зборів, у 2016 році – 2,33 млрд грн (32 %), у 2017 році – 2,49 млрд грн (28 %), у 2018 році – 2,65 млрд грн (27 %). Потенційні надходження цього податку були розраховані за формулою:

$$ПН_{пнм} = ЖФ * СВ_{1кв.м} * СП,$$

де $ПН_{пнм}$ – потенційні надходження податку на нерухоме майно, $ЖФ$ – площа житлового фонду квартир міста Києва, $СВ_{1кв.м}$ – середньо-

річна вартість 1 кв. м. нерухомості у місті Києві, $СП$ – ставка податку ($СП = 0,1 \%$).

Варто зазначити, що розраховане значення потенційних надходжень є оціночним і не враховує цілого ряду важливих факторів. Проте навіть за таких приблизних розрахунків стає очевидним, що за використання правильного підходу податок на нерухоме майно може стати однією з вагомих статей дохідної частини місцевих бюджетів в Україні.

Тенденції розвитку оподаткування в сучасних економічних умовах зумовлюють складність механізму кожного з податків, зокрема податку на нерухомість. Ба більше, формування окремих елементів податку на нерухомість значною мірою залежить не лише від загальних принципів оподаткування нерухомості, що виникли в процесі розвитку світової системи оподаткування, але й від специфіки конкретної країни з властивими тільки їй особливостями економічного розвитку.

Незважаючи на те, що використання площі нерухомості є менш витратним механізмом, ніж застосування вартісних оцінок, необхідність у диференційованому підході та врахуванні якісних характеристик нерухомості залишається важливим етапом у розробленні системи оподаткування, яка базується на площі нерухомості. Як правило, з метою обліку якісних характеристик нерухомості використовують диференціацію ставок оподаткування та застосування до

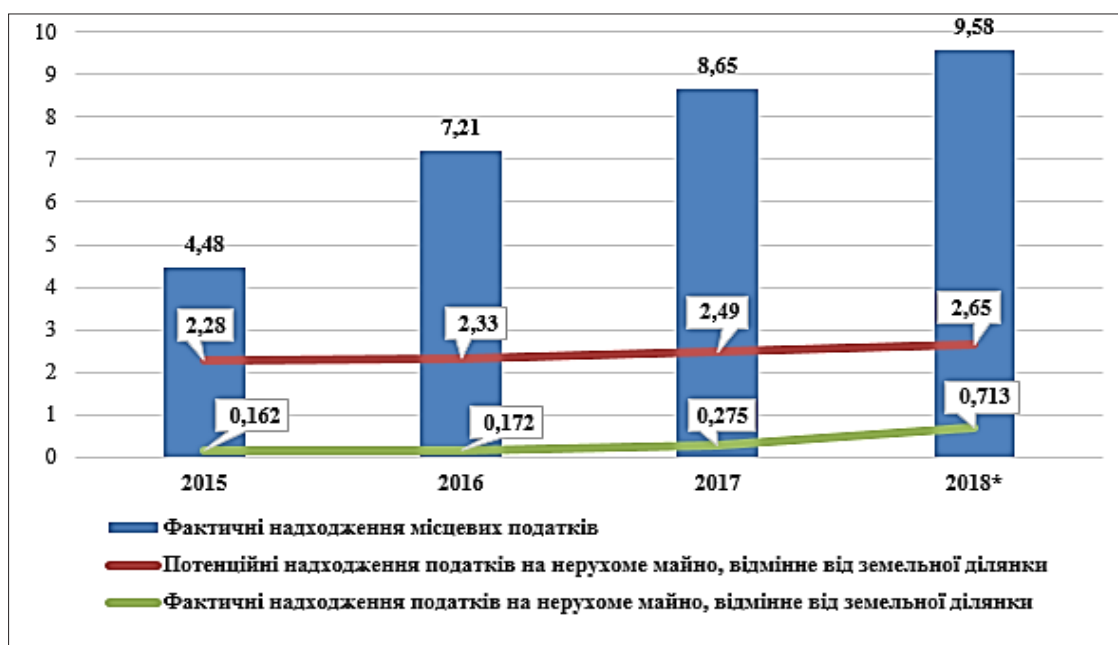


Рис. 3. Потенційні надходження податку на нерухомість до бюджету м. Києва при вартісному оподаткуванні нерухомості за мінімальною ставкою податку, млрд. грн.

* за 11 місяців 2018 року

Побудовано автором за даними [8]

неї коригуючих коефіцієнтів, що відображають привабливість місця розташування і технічні характеристики нерухомості (місцезнаходження, рівень розвитку інфраструктури, стан об'єкта нерухомості, наявність комунальних послуг) [6, с. 100–107]. Ці фактори є основоположними у розрахунку ринкової вартості нерухомості та вказують на привабливість об'єкта для покупців, тому їх урахування в розрахунку податку на нерухомість є необхідним для дотримання справедливості в оподаткуванні.

За умови якісного й обґрунтованого механізму нарахування та адміністрування податок на нерухомість може мати велике економічне та фіскальне значення для місцевих бюджетів України. Визнаючи ефективність, прозорість і справедливість розрахунку податку на основі ринкової вартості, вважаємо, що за сучасних умов Україна не має необхідної бази для його справляння. Встановлення ставки податку на основі вартісної оцінки майна потребує поступового реформування системи оподаткування нерухомості, що передбачає створення кадастру нерухомості, чинної системи масового оцінювання нерухомості, створення державного кадастрового органу, досягнення необхідного рівня платоспроможності та податкової дисципліни громадян. Тому доцільним є поетапний процес реформування системи оподаткування шляхом поступового переходу від площі об'єкта як бази нарахування податку до вартості об'єкта нерухомості, паралельно застосовуючи коригуючі коефіцієнти (які враховують тип населеного пункту, місце розташування нерухомості в межах населеного пункту, її функціональні, якісні та фізичні характеристики тощо).

Висновки і пропозиції. Отже, наявний сьогодні механізм забезпечення місцевих бюджетів достатніми фінансовими ресурсами не відповідає фактичним потребам, він не створює фінансового підґрунтя сприятливого життєвого середовища, необхідного для надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних суспільних благ і послуг, а фінансова децентралізація в Україні нині є незавершеною.

Проведене дослідження підтверджує, що однією з вагомих статей доходів місцевих бюджетів може стати податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Тому формування ефективного механізму оподаткування нерухомого майна в Україні є одним із важливих напрямів у реформуванні податкової системи, який має передбачати реалізацію фіскального

і регулюючого потенціалу оподаткування нерухомості. Процес реформування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, повинен відбуватися шляхом поступового переходу від площі об'єкта як бази нарахування податку до вартості об'єкта нерухомості та повинен передбачати таке: 1) коригування чинного механізму оподаткування нерухомості; 2) створення диверсифікованої системи об'єктів оподаткування; 3) формування кадастру нерухомості; 4) творення державного кадастрового органу; 4) становлення ставки податку на основі вартісної оцінки нерухомого майна.

Список використаної літератури:

1. Арабчук Я.І. Фінансова децентралізація – основна складова спроможної громади. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2016. № 1. С. 1–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20 (дата звернення: 20.11.2018).
2. Бобох Н.М. Формування в Україні механізму оподаткування нерухомого майна, відмінного майна від земельної ділянки. Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку. 2013. № 5. С. 55–63.
3. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ, 2012. 212 с.
4. Боровик П.М., Гузар Б.С., Поліщук Д.В. Недоліки механізму справляння в Україні податку на нерухоме майно, відмінне від земельних ділянок. Ефективна економіка. 2015. № 2. С. 25–28.
5. Глущенко Ю.А. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми розвитку та фінансового забезпечення. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. № 4 (27). С. 244–255.
6. Гончаренко М.В. Податок на нерухомість як джерело зміцнення фінансової самостійності місцевого самоврядування: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід. Актуальні проблеми державного управління. 2014. № 2. С. 100–107. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2014_2_15 (дата звернення: 01.12.2018).
7. Державна казначейська служба України. Офіційний веб-портал. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index> (дата звернення: 15.11.2018).
8. Головне управління Державної казначейської служби у місті Києві. Офіційний веб-портал. URL: <http://www.treasury.gov.ua/reg/control/kyiv/uk/> (дата звернення: 01.12.2018).
9. Копил Б.К. Організація місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу та України: дис. ... канд. держ. упр.: спец. 25.00.04. Харків, 2011. 231 с.

10. Короткевич О.В., Багрій О.О. Формування системи оподаткування нерухомого майна фізичних осіб. Економіка і прогнозування. 2010. № 1. С. 54–66.

11. Павлов В.І., Кадебська Е.В. Механізм забезпечення дієвості оподаткування нерухомого майна. Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. 2009. № 7. С. 33–41.

Пилипенко Я. В. Налог на недвижимое имущество как источник укрепления государственного механизма обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления в условиях децентрализации

В статье исследованы особенности внедрения финансовой децентрализации на современном этапе. Рассмотрена мировая практика формирования доходов местных бюджетов, где финансовая автономия местных территориальных единиц обеспечивается в основном за счет взимания прямых местных налогов, в частности налога на недвижимое имущество. Исследован международный опыт налогообложения недвижимого имущества на основе рыночной стоимости и площади недвижимости. Выявлена тенденция снижения собственных доходов местных бюджетов. Предложены направления укрепления государственного механизма обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления путем изменения механизма администрирования налога на недвижимое имущество, отличительное от земельного участка.

Ключевые слова: местное самоуправление, доходы местных бюджетов, финансовая децентрализация, налоги на недвижимое имущество, финансовое обеспечение, ресурсный потенциал.

Pylypenko Ya. V. Property tax on real estate as a source of strengthening the state-owned mechanism of financial independence of local government in the decentralization's condition

In the article the specifics of introduction of the financial decentralization at the present stage were discovered. The world's practice of formation of incomes of a government budget was generalized, where the financial autonomy of the local territorial units is provided by charging the direct local taxes and, in particular, tax on the real estate. The international experience of real estate taxation was reviewed based on market value and real estate area. The trend of decreasing of financial independence of local government was discovered. The directions for strengthening of government mechanism, software of the financial independence of a local government by changing the mechanism of a tax administration on the real estate, which is excellent from the settlement, were suggested.

Key words: local government, incomes of local budgets, financial decentralization, taxes on real estate, financial software.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.746:007

Є. О. Архипова

кандидат філософських наук,
доцент кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського»

А. В. Черниченко

студент кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського»

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК НАГАЛЬНА ПОТРЕБА СЬОГОДЕННЯ

Стаття присвячена дослідженню інформаційної безпеки в органах державної влади. Підкреслена актуальність зазначеного питання в розрізі викликів сьогодення. Визначено місце інформаційної безпеки в структурі державної безпеки. Розглянуто загрози інформаційній безпеці в органах державної влади, окреслено шляхи їх подолання.

Ключові слова: інформаційна безпека, органи державної влади, загрози інформаційній безпеці, забезпечення інформаційної безпеки, відкритість та прозорість діяльності.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Функціонування сучасного соціуму як у рамках окремої соціальної групи, держави чи в межах усього глобалізованого світу ґрунтується на використанні різноманітних інформаційних технологій, які забезпечують пошук, передачу, накопичення, аналіз та обробку інформації. Перехід до моделі електронного урядування, зокрема впровадження дедалі більшої кількості електронних послуг, вимагає від української держави посилення заходів, спрямованих на забезпечення інформаційної безпеки реальних чи потенційних користувачів цих послуг та державних органів. Попередження або мінімізація негативних наслідків від реалізації інформаційних загроз є важливим складником національної безпеки, тому забезпечення належного рівня інформаційної безпеки є для української

держави одним із пріоритетних завдань сьогодення. Водночас слід відзначити, що державні органи України через певні суб'єктивні та об'єктивні причини мають низку проблем у сфері забезпечення інформаційної безпеки.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми інформаційної безпеки та захисту інформації у своїх роботах висвітлюють Г. Почепцов, О. Литвиненко, О. Соснін, Є. Лук'янчиков, В. Остроухов та інші дослідники. Низка праць присвячена дослідженню інформаційної безпеки в контексті національної безпеки (наприклад, роботи В. Ліпкана, Б. Кормича, С. Домбровської, М. Дмитренка). Різні аспекти розвитку комунікативних механізмів органів державної влади та населення в контексті утвердження нової моделі державного управління вивчають О. Бажинова, Л. Лашкіна, Л. Пашко, Є. Рома-

ненко, С. Чукут, В. Юрченко. Питання інформаційного та технічного забезпечення державного управління досліджують такі автори, як: В. Брижко, М. Дітковська, О. Карпенко, Ю. Уманський. Зазначимо, що потреба ширшого та активнішого використання новітніх ІКТ у державному управлінні та публічному адмініструванні відзначається багатьма авторами, тоді як проблема інформаційної безпеки в органах державної влади залишається практично поза увагою сучасних науковців. З огляду на це метою статті є проблема забезпечення інформаційної безпеки в органах державної влади.

Виклад основного матеріалу статті. Інформаційна безпека нині є одним із ключових понять як у науковому дискурсі, так і в підприємстві, державному управлінні, політичній, економічній, військовій та соціальній сферах.

Світові тенденції засвідчують швидке зростання вагомості інформації у суспільстві та збільшення попиту на використання засобів її передачі та обробки – сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ), а отже, значною мірою актуалізують питання інформаційної безпеки. Широке застосування ІКТ у всіх сферах людської діяльності є логічною вимогою інформаційно-орієнтованого глобалізованого соціуму, тому очевидною є потреба впроваджувати та розвивати передові ІКТ і в органах державної влади. Використання ІКТ державними відомствами та організаціями збільшує ефективність перебігу внутрішніх інформаційних процесів, зокрема тих, що забезпечують прийняття рішень, а також покращує процедури надання різноманітних послуг громадянам та юридичним особам, робить державну владу прозорішою та більш відкритою. Громадяни дедалі частіше виявляють бажання не лише отримувати інформацію, що поширюється органами державної влади та місцевого самоврядування, але й впливати на прийняття рішень, визначення пріоритетних напрямів розвитку, формування програми дій в межах компетенції цих органів [3]. Така активність громадян відображає необхідність впровадження ефективних та безпечних засобів комунікації, які зроблять можливим ведення повноцінного діалогу органів державної влади та суспільства.

З огляду на це забезпечення належної інформаційної безпеки органів державної влади посідає чільне місце у системі інформаційної безпеки особи, суспільства і держави, а отже, і у забезпеченні національної безпеки України

загалом. Перед українською державою стоїть важливе завдання – зайняття міцних позицій в інформаційній сфері, зокрема вихід на принципово новий рівень якості надання послуг із використанням інформаційних технологій.

Слід відзначити, що у забезпеченні інформаційної безпеки суспільства провідну роль виконує держава, що є одним з її головних обов'язків та пріоритетів, особливо, з огляду на складні суспільно-політичні обставини, що склалися в нашій країні останніми роками. Дослідники зазначають, що рівень розвитку та безпека інформаційного середовища є одними з найвагоміших факторів державної безпеки. Справді, такі складники інформаційної безпеки, як кібербезпека, безпека інформації та захист від деструктивних інформаційних впливів, справляють значний вплив на стан воєнної, соціальної, економічної, політичної, енергетичної, екологічної та інших елементів національної безпеки України. Розвиток національного інформаційного середовища має супроводжуватися захистом від реальних та потенційних інформаційних загроз, зокрема інформаційної агресії, маніпулювання індивідуальною та масовою свідомістю, підміни ціннісних орієнтирів тощо.

Забезпечення інформаційної безпеки є досить складним процесом, а дії державних органів можуть як підвищувати її рівень, так і зменшувати. Наприклад, розробка та реалізація програм, спрямованих на підвищення рівня інформаційної культури та критичного мислення населення, активне пропагування «свідомого» споживання інформації та дотримання принаймні елементарних норм інформаційної безпеки у повсякденному житті сприятиме підвищенню загального рівня інформаційної безпеки. І навпаки, невважені рішення державної влади в інформаційній сфері, не завжди високий рівень технічного забезпечення послуг, які мають надаватися державними установами та службами, недостатній рівень компетентності державних службовців на місцях тощо спроможне знизити рівень інформаційної безпеки громадян, суспільства та держави, а отже, і національної безпеки загалом. Та й самі органи державної влади можуть потерпати від ведення несприятливої інформаційної політики іншими суб'єктами інформаційних відносин, що дестабілізує управлінські процеси та спричиняє розбалансованість комунікацій між державою і громадськістю.

Залежно від причин виникнення дослідники [5] виділяють такі види інформаційних загроз у державі:

- небезпеки, що є результатом спланованих та усвідомлених дій державної влади з метою створення авторитарного та іншого режиму;
- загрози, що можуть виникати через діяльність еліти в інтересах тільки вузького кола осіб;
- небезпеки, що є наслідком надмірної закритості органів влади від громадськості;
- небезпеки, що є наслідком взаємодії державного апарату з представниками кримінальних кіл, яка призводить до проникнення кримінальних авторитетів до структур державної влади тощо.

Також доцільно зазначити, що головним завданням усіх заходів, які спрямовані на формування та підтримання на визначеному рівні інформаційної безпеки, є мінімізація загроз через такі фактори, як недостовірність, неповнота та несвоєчасність інформації, її отримання та поширення незаконним шляхом.

Проаналізувавши діяльність державних органів, виокремлюємо дії, що мають здійснюватися ними в сфері забезпечення інформаційної безпеки:

- забезпечення та охорона прав громадян в інформаційній сфері, що закріплені в Конституції, державних та міжнародних правових актах;
- розробка і реалізація державної інформаційної політики;
- розвиток та узгодження нормативно-правової бази у сфері інформаційної безпеки;
- формування і розвиток закладів та інституцій, сферою відповідальності яких є інформаційно-психологічна безпека;
- забезпечення інформаційного суверенітету України;
- захист державних таємниць.
- сприяння розвитку національного інформаційного простору [1; 2].

Отже, організація діяльності державних структур в інформаційній сфері – це процес, що ніколи не зупиняється, а головною його спрямованістю є розвиток нормативно-правової бази та організаційно-технічного складника. Забезпечення інформаційної безпеки – це вектор цілої програми для України, що має проводитись відповідно до норм міжнародного права та чинного законодавства.

Інформаційний простір України на державному рівні має бути сформований органами державної влади так, аби сприяти розвитку

та вдосконаленню інформаційно-аналітичних ресурсів для ефективного здійснення управлінської діяльності на всіх структурних рівнях, починаючи із загальнонаціонального та закінчуючи органами місцевого самоврядування.

В українському законодавстві окреслені контури системи забезпечення інформаційної безпеки. Функції та повноваження відповідних державних органів закріплені в нормативно-правових актах різного рівня – Конституції України, законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів, інших відомчих нормативних актах.

Проте ми не можемо не погодитися з позицією С. Домбровської [7], що перманентний процес реорганізації державних органів унеможливорює нормальне їх функціонування, зокрема формування та реалізацію державної інформаційної політики. Несвоєчасна розробка інформаційних та інформаційно-комунікаційних систем, «доведення» та виправлення помилок у програмному забезпеченні вже на етапі його широкого використання, неузгодженість інформаційних систем різних відділів, органів та установ, відсутність багатофункціональних, інтегрованих в єдину інформаційну систему, захищених баз даних ускладнює роботу державних органів – це далеко не повний перелік специфічних проблем державних органів у сфері інформаційної безпеки. Недосконалість та нестача інформаційно-комунікаційного забезпечення, неприйняття змін та подекуди просто низький рівень комп'ютерної грамотності держслужбовців вимагає більших часових, фінансових та матеріальних витрат на обслуговування громадян і юридичних осіб, спричиняє різні конфліктні ситуації, зокрема між працівниками державних установ, ускладнює процес прийняття рішень на всіх рівнях.

Загрозу інформаційній безпеці суспільства несе незаконне приховування відкритої інформації, її несанкціонована модифікація та знищення, що може призвести до посилення корупції, економічних злочинів, маніпулювання свідомістю, нав'язування штучно створених образів з метою зміни суспільних настроїв, пріоритетів, цінностей тощо [3; 4; 6].

Протиправні втручання в кібернетичні системи державних органів призводять до блокування інформаційних ресурсів, несанкціонованих змін в управлінських процесах, порушення інформаційних прав та свобод громадян. Зокрема, можна виділити такі загрози інформаційній безпеці,

як розголошення персональних даних через випадкові або навмисні дії співробітників, підкуп чи шантаж їхніх родичів або інших наближених осіб, несанкціонований доступ до елементів державної системи обробки даних без або зі зміною структури її компонентів, зняття інформації з державних ліній зв'язку за допомогою спеціальної радіоперехоплюючої апаратури, модернізація програмного забезпечення тощо.

Висновки і пропозиції. Таким чином, забезпечення інформаційної безпеки в органах державної влади є важливим елементом забезпечення державної безпеки загалом. Ця діяльність є досить динамічним процесом, що ніколи не зупиняється.

З метою посилення рівня інформаційної безпеки в органах державної влади необхідно якісно підвищити захищеність вітчизняних мереж зв'язку та інформаційних ресурсів, насамперед тих, що використовують державні структури, прагнути виключити незаконне втручання в їх роботу, а також витік конфіденційної та персональної інформації. Так, потрібно мінімізувати використання іноземного програмного забезпечення та апаратури, сприяти підготовці вітчизняних фахівців у цій сфері. Розвиток вітчизняних технологій, техніки та інформаційних продуктів необхідно поєднувати зі стимулюванням їх використання держструктурами та приватними компаніями. Також необхідне розширення співпраці в сфері забезпечення міжнародної ІБ з глобальними та регіональними організаціями.

У процесі забезпечення інформаційної безпеки доцільною є взаємодія зі ЗМІ та імплементація основних принципів створення системи інформаційної безпеки відповідно до наявних

ресурсів. Крім того, з огляду на складну ситуацію на Сході України одним із надзвичайно важливих викликів українській державності є забезпечення переваги у медіа-інформаційному просторі, що також є одним зі складників інформаційної безпеки держави.

Список використаної літератури:

1. Доктрина інформаційної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/2017. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/47/2017>
2. Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 26.05.2015 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
3. Архипова Є.О., Дмитренко Н.О. Ефективна комунікація між органами державної влади та громадськістю як умова розвитку демократичного суспільства. Інвестиції: практика та досвід. 2016. №1. С. 92–96.
4. Архипова Є.О. Механізми управління свідомістю людини в інформаційному суспільстві Мультиверсум. Філософський альманах / Гол. ред. В.В. Лях. Вип. 4(92). 2010. С. 3–13
5. Баранов А. Информационный суверенитет или информационная безопасность? Національна безпека і оборона. 2001. № 1. С. 70–76.
6. Дмитренко М. Проблеми інформаційної безпеки України. URL: <http://social-science.com.ua/article/807>
7. Домбровська С.М. Механізми забезпечення інформаційної безпеки як складника державної безпеки України. Зовнішня політика та національна безпека. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-1/doc/5/01.pdf>

Архипова Е. А., Черныченко А. В. Обеспечение информационной безопасности в органах государственной власти как насущная потребность сегодня

Статья посвящена исследованию информационной безопасности в органах государственной власти. Подчеркнута актуальность данного вопроса в разрезе вызовов современности. Определено место информационной безопасности в государственной безопасности. Рассмотрены угрозы информационной безопасности в органах государственной власти, определены пути их преодоления.

Ключевые слова: *информационная безопасность, органы государственной власти, угрозы информационной безопасности, обеспечение информационной безопасности, открытость и прозрачность деятельности.*

Arkhyrova Ye. O., Chernychenko A. V. Providing information security in public authorities as the general needs of today

The article is devoted to the study of information security in state authorities. The relevance of this issue in the context of present-day challenges is emphasized. The place of information security in the structure of state security is determined. The threats to information security in state authorities are considered, ways of overcoming them are outlined.

Key words: *information security, state authorities, threats to information security, information security, openness and transparency of activity.*

УДК 351.9:351.862.4-044.372

О. Г. Бондаренко

кандидат наук з державного управління,
доцент, докторант
Національної академії Національної гвардії України

О. В. Білецький

кандидат економічних наук,
заступник начальника
Територіального управління
Східного оперативного-територіального об'єднання
Національної гвардії України з тилу – начальник тилу

ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ВИДАМИ ЛОГІСТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПІЛЬНИХ ДІЙ СИЛ БЕЗПЕКИ У РЕАГУВАННІ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ

У статті уточнена дефініція кризової ситуації. Розглянуто завдання ситуаційних центрів – органів управління спільними діями сил безпеки у реагуванні на кризові ситуації. Обґрунтовані функції органів управління видами та підвидами логістичного забезпечення.

Ключові слова: державне управління, сили безпеки, кризові ситуації, види логістичного забезпечення.

Постановка проблеми. У Законі України від 25.12.2014 р. № 43-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони» зазначено, що «...кризовою ситуацією вважається крайнє загострення протиріч, гостра дестабілізація становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні» [1]. Цілком погоджуючись з авторами, які надають власне визначення поняття «кризова ситуація» [2], ми вважаємо за доцільне уточнити дефініцію вказаного поняття, а саме: **кризова ситуація** – це обстановка з високим рівнем напруженості, що склалася або може скластися внаслідок дій, здатних призвести до заподіяння шкоди життєво важливим інтересам людини і громадянина, яка характеризується крайнім загостренням протиріч, гострою дестабілізацією становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні, реагування на яку потребує залучення в обмежені строки додаткових сил та засобів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, сил безпеки, сил оборони та інших утворених відповідно до законів України військових, правоохоронних формувань і сил цивільного захисту, громадських організацій і об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій без введення

надзвичайних адміністративно-правових режимів. Законом України від 21.06.2018 № 2469-VIII «Про національну безпеку України» визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки й оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки й оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони [3]. Відповідно, основними силами, які залучаються до дій у період кризових ситуацій мирного часу є, як правило, сили безпеки (СБ) (Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба України), а у особливий період (воєнний час) – сили оборони (СО) на чолі із Генеральним штабом Збройних сил України.

Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016 «Концепція розвитку сектору безпеки й оборони України» серед іншого поставлене завдання створення єдиної системи ситуаційних центрів державних органів, що входять до сектору безпеки й оборони, а також інших органів державної та місцевої влади [4].

На наш погляд, для якісного реагування на кризові ситуації регіонального рівня доцільно створити мережу регіональних (міських) ситуаційних центрів (СЦ) у обласних центрах та містах-мільйонниках, які мають комплектуватися спеціалістами у галузях громадської безпеки, боротьби зі злочинністю, протидії загрозам техногенного і природного характеру, протидії загрозам воєнно-політичного характеру, іншими спеціалістами в галузі безпеки й оборони. Очолюватись такі СЦ мають одним із заступників голів обласних державних адміністрацій у обласних СЦ або одним із заступників міських голів у міських СЦ міст-мільйонників. У разі виникнення кризових ситуацій на СЦ покладатиметься завдання створення оперативного штабу, залучення відповідних СБ та управління їхніми спільними діями у реагуванні на кризові ситуації. У випадках, коли регіональних сил безпеки не вистачає для реагування на кризові ситуації регіонального рівня, після доповідей регіональних СЦ до Головного СЦ і надання відповідної інформації від Головного СЦ до центральних органів управління СБ, а також регіональних СБ до своїх центральних органів управління, приймаються відповідні рішення щодо залучення СБ інших регіонів, їхніх підрозділів, сил та засобів. Одним із завдань СЦ як органу державного управління спільними діями СБ у реагуванні на кризові ситуації є організація всебічного забезпечення вказаних СБ. Основним складником всебічного забезпечення, на наше переконання, є логістичне забезпечення, що, як будь-який вид діяльності, безперечно, потребує розроблення дієвої системи управління, а також дослідження й обґрунтування функцій органів управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми тилового та технічного забезпечення сил безпеки досліджували та отримали певні наукові результати низка вітчизняних учених, серед яких слід згадати В.Ф. Роліна, І.Є. Морозова, О.В. Мінька, В.В. Сисоєва, В.О. Темнікова, О.А. Александрова, О.М. Шамова, І.А. Чуба, Ю.В. Михайловську, М.В. Новожилову, В.М. Попова, Р.В. Гудака та інших. Так, у своїй дисертації [5] В.В. Сисоєв досліджував проблеми моделювання логістичного управління постачанням сил сектору безпеки й оборони в єдиній системі матеріально-технічного забезпечення. Цикл статей вказаних нами авторів [6–10] присвячений системі тилового забезпечення Внутрішніх військ МВС України та Національної гвардії України. У наукових статтях [11; 12]

автори досліджують систему ресурсного забезпечення Державної служби з надзвичайних ситуацій, яка є складником сил безпеки держави. Незважаючи на важливість і цінність наукових праць вказаних учених, на наш погляд, потребують окремого дослідження та обґрунтування функцій органів управління видами логістичного забезпечення спільних дій сил безпеки у реагуванні на кризові ситуації.

Мета статті – обґрунтувати функції органів управління видами логістичного забезпечення спільних дій сил безпеки у реагуванні на кризові ситуації.

Виклад основного матеріалу. Логістичне забезпечення (далі – ЛЗ) як вид всебічного забезпечення сил безпеки не визначений жодним нормативно-правовим актом, хоча і згадується у низці документів. Так, в Указі Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016 «Концепція розвитку сектору безпеки й оборони України» зазначається, що для досягнення мети реформування сектору безпеки й оборони планується реалізувати комплекс завдань, у тому числі і «формування уніфікованої системи логістичного забезпечення, здатної централізовано здійснювати управління ресурсами в інтересах забезпечення військ (сил) і засобів сектору безпеки і оборони під час їх оперативного застосування» [4]. Наразі єдиним нормативно-правовим актом, який визначає сутність ЛЗ, є Наказ Міністра оборони України від 11 жовтня 2016 року № 522 «Основні положення логістичного забезпечення Збройних сил України» [13]. Однак це суто відомчий наказ, який не поширюється на сили безпеки, хоча низку його положень доцільно використовувати для організації вказаного виду забезпечення у реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці. Крім цього, у згаданому документі не визначаються види ЛЗ, а лише виокремлюються складники, які повною мірою розкривають його сутність. У науковій статті [14] ми розглядаємо такі види ЛЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації: матеріальне забезпечення (МП), технічне забезпечення (ТЗ), медичне забезпечення (МедЗ), фінансове забезпечення (ФЗ). Слід зауважити, що до матеріального забезпечення спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації мають входити такі підвиди: продовольче, речове та квартирно-експлуатаційне забезпечення, а також забезпечення пально-мастильними матеріалами. Своєю чергою технічне

забезпечення включатиме транспортно-технічне забезпечення і технічне забезпечення озброєння та спеціальних засобів. Схематично система видів та підвидів ЛЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації представлена рисунком 1.

Основними функціями будь-якого управління за поширеною класифікацією є прогнозування, планування, організація, координація, регулювання, мотивація, облік, аналіз та контроль [15, с. 55]. З огляду на це доціль-

но виокремити функції органів управління ЛЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації, а також його видами та підвидами. Головним органом управління ЛЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації, що синтезований за допомогою методології моделювання організаційних структур [16–18] і який безпосередньо має очолюватись заступником керівника СЦ з логістичного забезпечення, має бути орган із назвою «Орган управління, моніторингу логістичної ситуації та координа-

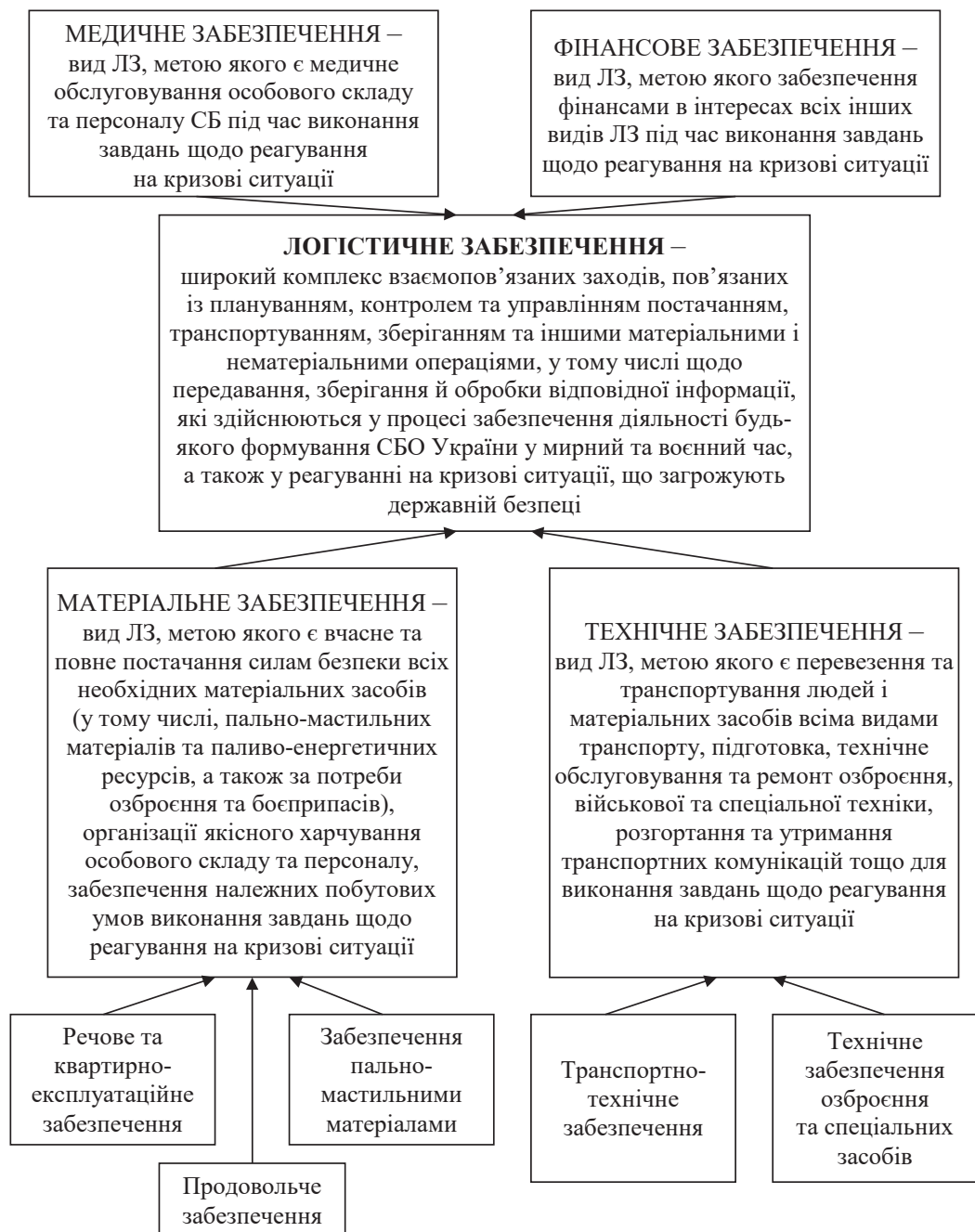


Рис. 1. Система видів та підвидів логістичного забезпечення спільних дій сил безпеки у реагуванні на кризові ситуації

**Функції органів управління видами логістичного забезпечення сил безпеки
у реагуванні на кризові ситуації**

Види ЛЗ	Функції органів управління
1	2
Матеріальне забезпечення (МЗ)	<p>прогнозування потреби у матеріальних засобах на період реагування на кризові ситуації, збір та аналіз інформації з підрозділів СБ, що залучаються;</p> <ul style="list-style-type: none"> – планування заходів МЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації, а також підготовка пропозицій до плану ЛЗ спільних дій СБ; – організація діяльності органів управління підвидами МЗ; – організація взаємодії органів управління підвидами МЗ та служб тилу підрозділів СБ із РОДВ та МС, постачальниками, ВіГО щодо здійснення заходів МЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації; – координація діяльності органів управління підвидами МЗ між собою, а також із службами тилу підрозділів СБ, що залучаються; – регулювання діяльності служб тилу підрозділів СБ, що залучаються; – облік матеріальних засобів, виділених підрозділам СБ, що залучаються; – аналіз, оцінювання та контроль діяльності органів управління підвидами МЗ.
Технічне забезпечення (ТЗ)	<p>прогнозування потреби у автомобільному та спеціальному транспорті, озброєнні та спеціальних засобах, матеріальних засобах, інструментах та запасних частинах щодо здійснення заходів ТЗ на період реагування на кризові ситуації, збір та аналіз інформації з підрозділів СБ, що залучаються;</p> <ul style="list-style-type: none"> – планування заходів ТЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації, а також підготовка пропозицій до плану ЛЗ спільних дій СБ; – організація діяльності органів управління підвидами ТЗ; – організація взаємодії органів управління підвидами ТЗ та служб ТЗ підрозділів СБ із РОДВ та МС, постачальниками, ВіГО щодо здійснення заходів ТЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації; – координація діяльності органів управління підвидами ТЗ між собою, а також із службами ТЗ підрозділів СБ, що залучаються; – регулювання діяльності служб ТЗ підрозділів СБ, що залучаються; – облік автомобільного і спеціального транспорту, озброєння, боєприпасів та спеціальних засобів, запасних частин, інструментів та інших матеріальних засобів, виділених підрозділам СБ, що залучаються; – аналіз, оцінювання та контроль діяльності органів управління підвидів ТЗ.
Медичне забезпечення (МедЗ)	<p>прогнозування потреби у медикаментах, техніці та майні МедЗ на період реагування на кризові ситуації, збір та аналіз інформації з підрозділів СБ, що залучаються;</p> <ul style="list-style-type: none"> – планування заходів МедЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації, а також підготовка пропозицій до плану ЛЗ спільних дій СБ; – організація взаємодії служб МедЗ підрозділів СБ із РОДВ та МС, постачальниками, ВіГО щодо здійснення заходів МедЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації; – організація медичного забезпечення особового складу та персоналу СЦ; – координація діяльності служб МедЗ підрозділів СБ, що залучаються; – регулювання діяльності служб МедЗ підрозділів СБ, що залучаються; – облік медикаментів, техніки та матеріальних засобів МедЗ, виділених підрозділам СБ, що залучаються; – аналіз, оцінювання та контроль діяльності служб МедЗ підрозділів, що залучаються.
Фінансове забезпечення (ФЗ)	<p>прогнозування потреби у фінансуванні на період реагування на кризові ситуації, збір та аналіз інформації з підрозділів СБ, що залучаються;</p> <ul style="list-style-type: none"> – планування фінансування спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації, а також підготовка пропозицій до плану ЛЗ спільних дій СБ; – організація взаємодії служб ФЗ підрозділів СБ із РОДВ та МС, постачальниками, ВіГО щодо фінансування спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації; – організація ФЗ особового складу та персоналу СЦ; – координація діяльності служб ФЗ підрозділів СБ, що залучаються; – регулювання діяльності служб ФЗ підрозділів СБ, що залучаються; – облік надходження та витрачання коштів, виділених підрозділам СБ, що залучаються; – аналіз, оцінювання та контроль діяльності служб ФЗ підрозділів, що залучаються, а також складання фінансових звітів про витрачання коштів у реагуванні на кризові ситуації.

Таблиця 2

Функції органів управління підвидами логістичного забезпечення сил безпеки у реагуванні на кризові ситуації

Види ЛЗ	Підвиди ЛЗ	Функції органів управління
1	3	4
Матеріальне забезпечення (МЗ)	Продовольче забезпечення (ПЗ)	<p>прогнозування потреби у продовольстві, техніці та майні ПЗ на період реагування на кризові ситуації, збір та аналіз інформації щодо потреби та забезпеченості підрозділів СБ, що залучаються;</p> <ul style="list-style-type: none"> – планування заходів ПЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації, підготовка пропозицій до плану ЛЗ спільних дій СБ;
		<ul style="list-style-type: none"> – організація харчування особового складу та персоналу СЦ; – організація постачання продовольства та майна ПЗ підрозділам СБ, що залучаються; – організація взаємодії з РОДВ та МС, постачальниками, ВіГО щодо здійснення заходів ПЗ; – координація діяльності служб ПЗ підрозділів СБ, що залучаються; – регулювання діяльності служб ПЗ підрозділів СБ щодо організації харчування особового складу та персоналу; – облік продовольства, техніки та майна ПЗ підрозділів СБ, що залучаються; – аналіз, оцінювання та контроль діяльності служб ПЗ підрозділів СБ, що залучаються.
	Речове та квартирно-експлуатаційне забезпечення (РтаКЕЗ)	<p>прогнозування потреби у техніці та майні РтаКЕЗ (намети, меблі, білізна, паливо-енергетичні ресурси та інше) на період реагування на кризові ситуації, збір та аналіз інформації щодо потреби та забезпеченості підрозділів СБ, що залучаються;</p> <ul style="list-style-type: none"> – планування заходів РтаКЕЗ (забезпечення побутових умов) спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації, підготовка пропозицій до плану ЛЗ спільних дій СБ; – організація проживання та забезпечення побутових умов особового складу та персоналу СЦ; – організація постачання техніки та майна РтаКЕЗ підрозділам СБ, що залучаються; – організація взаємодії з РОДВ та МС, постачальниками, ВіГО щодо здійснення заходів РтаКЕЗ; – координація діяльності речових служб та служб КЕЗ підрозділів СБ, що залучаються; – регулювання діяльності речових служб та служб КЕЗ підрозділів СБ щодо організації проживання та забезпечення побутових умов особового складу та персоналу; – облік техніки та майна РтаКЕЗ підрозділів СБ, що залучаються, а також техніки та майна, що було виділено підрозділам у період реагування на кризові ситуації; – аналіз, оцінювання та контроль діяльності служб ПЗ підрозділів СБ, що залучаються.
	Забезпечення пально-мастильними матеріалами (ЗПММ)	<p>прогнозування потреби у пально-мастильних матеріалах на період реагування на кризові ситуації, збір та аналіз інформації щодо потреби та забезпеченості підрозділів СБ, що залучаються;</p> <ul style="list-style-type: none"> – планування заходів забезпечення ПММ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації, підготовка пропозицій до плану ЛЗ спільних дій СБ; – організація заправлення техніки СЦ; – організація постачання ПММ підрозділам СБ, що залучаються; – організація взаємодії з РОДВ та МС, постачальниками, ВіГО щодо здійснення заходів забезпечення ПММ; – координація діяльності служб ЗПММ підрозділів СБ, що залучаються;
		<p>регулювання діяльності служб ЗПММ підрозділів СБ щодо організації зберігання на заправлення техніки ПММ;</p> <ul style="list-style-type: none"> – облік ПММ підрозділів СБ, що залучаються; – аналіз, оцінювання та контроль діяльності служб ЗПММ підрозділів СБ, що залучаються.
	Транспортно-технічне забезпечення (ТТЗ)	<p>прогнозування потреби у автомобільній та спеціальній техніці на період реагування на кризові ситуації, збір та аналіз інформації щодо потреби та забезпеченості підрозділів СБ, що залучаються;</p> <ul style="list-style-type: none"> – планування заходів ТТЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації, підготовка пропозицій до плану ЛЗ спільних дій СБ; – організація технічного обслуговування та ремонту автомобільної та спеціальної техніки СЦ; – організація постачання інструментів, запасних частин та інших матеріальних засобів ТТЗ підрозділам СБ, що залучаються; – організація взаємодії з РОДВ та МС, постачальниками, ВіГО щодо здійснення заходів ТТЗ; – координація діяльності служб ТТЗ підрозділів СБ, що залучаються; – регулювання діяльності служб ТТЗ підрозділів СБ щодо організації ТТЗ, технічного обслуговування і ремонту автомобільного та спеціального транспорту; – облік автомобільного і спеціального транспорту, інструменту, запасних частин та іншого майна ТТЗ підрозділів СБ, що залучаються; – аналіз, оцінювання та контроль діяльності служб ТТЗ підрозділів СБ, що залучаються.

1	3	4
	Технічне забезпечення озброєння та спеціальних засобів (ТЗО та СЗ)	<p>прогнозування потреби в озброєнні, боєприпасах та спеціальних засобах на період реагування на кризові ситуації, збір та аналіз інформації щодо потреби та забезпеченості підрозділів СБ, що залучаються;</p> <ul style="list-style-type: none"> – планування заходів ТЗО та СЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації, підготовка пропозицій до плану ЛЗ спільних дій СБ; – організація технічного обслуговування та ремонту озброєння та спеціальних засобів СЦ; – організація постачання інструментів, запасних частин та інших матеріальних засобів ТТЗ підрозділам СБ, що залучаються; – організація взаємодії з РОДВ та МС, постачальниками, ВіГО щодо здійснення заходів ТЗО та СЗ; – координація діяльності служб озброєння та спеціальних засобів підрозділів СБ, що залучаються; – регулювання діяльності служб озброєння та спеціальних засобів підрозділів СБ щодо організації ТЗО та СЗ, технічного обслуговування і ремонту озброєння та спеціальних засобів; – облік озброєння, боєприпасів та спеціальних засобів, інструменту, запасних частин та іншого майна ТЗО та СО підрозділів СБ, що залучаються; – аналіз, оцінювання та контроль діяльності служб озброєння та спеціальних засобів підрозділів СБ, що залучаються.

ції органів управління видами ЛЗ» [14]. Відповідно, основними його функціями мають бути:

- прогнозування логістичної ситуації та визначення потреб СБ у реагуванні на кризові ситуації;

- розрахунок кількості особового складу та персоналу органів управління видами та підвидами ЛЗ, а також визначення, з яких СБ вони будуть тимчасово відряджені до СЦ у реагуванні на кризові ситуації;

- планування ЛЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації;

- організація діяльності органів управління видами ЛЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації;

- організація взаємодії органів управління видами ЛЗ та служб ЛЗ підрозділів СБ із регіональними органами державної влади та місцевого самоврядування (РОДВ та МС), постачальниками, волонтерськими і громадськими організаціями (ВіГО) щодо здійснення заходів ЛЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації;

- координація діяльності органів управління видами ЛЗ між собою, а також із службами ЛЗ підрозділів СБ, що задіяні до реагування на кризову ситуацію;

- регулювання діяльності служб ЛЗ підрозділів СБ, задіяних у реагуванні на кризові ситуації;

- облік фінансів та матеріальних засобів, виділених підрозділам СБ у реагуванні на кризові ситуації;

- аналіз, оцінювання та контроль діяльності органів управління видами ЛЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації.

Функції органів управління видами ЛЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації представлені у вигляді таблиці 1.

Функції органів управління підвидів ЛЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації представлені у вигляді таблиці 2.

Висновки. Таким чином, застосовуючи класифікацію функцій державного управління, нам удалось обґрунтовано виділити основні функції органу управління ЛЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації: прогнозування логістичної ситуації та визначення потреб СБ у реагуванні на кризові ситуації; розрахунок кількості особового складу та персоналу органів управління видами та підвидами ЛЗ, а також визначення, з яких СБ вони будуть тимчасово відряджені для спільних дій у реагуванні на кризові ситуації; планування ЛЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації; організація діяльності органів управління видами ЛЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації; організація взаємодії органів управління видами ЛЗ та служб ЛЗ підрозділів СБ із регіональними органами державної влади та місцевого самоврядування, постачальниками, волонтерськими і громадськими організаціями щодо здійснення заходів ЛЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації; координація діяльності органів управління видами ЛЗ між собою, а також із службами ЛЗ підрозділів СБ, що задіяні до реагування на кризову ситуацію; регулювання діяльності служб ЛЗ підрозділів СБ, задіяних у реагуванні на кризові ситуації; облік фінансів та матеріальних засобів, виділених підрозділам СБ у реагуванні на кризові ситуації; аналіз, оці-

нювання та контроль діяльності органів управління видами ЛЗ спільних дій СБ у реагуванні на кризові ситуації. Виходячи зі змісту видів ЛЗ (матеріального, технічного, медичного та фінансового), а також підвидів матеріального та технічного забезпечення (продовольчого, речового та квартирно-експлуатаційного, забезпечення ПММ, транспортно-технічного, технічного забезпечення озброєння та спеціальних засобів), ми виокремили функції органів їх управління, які, на наш погляд, мають входити до складу регіональних ситуаційних центрів.

Список використаної літератури:

1. Про внесення змін до Закону України Про Раду національної безпеки і оборони України щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони: Закон України від 25.12.2014 р. № 43-VIII (зі змінами). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/43-19/paran20?nreg=43-19&find=1&text>
2. Бабков Ю.П., Адамчук М.М. Підходи до прийняття рішень у реагуванні на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України. Стан та перспективи реформування сектору безпеки й оборони України: матеріали міжнар. наук.-прак. конф., (м. Київ 25–26 листопада 2016 р.). Київ: ПАЛІВОДА А. В., 2016. С. 24–27.
3. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
4. Про рішення Ради національної безпеки й оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016. / Президент України. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>
5. Сисоєв В.В. Моделювання логістичного управління постачанням сил сектору безпеки й оборони держави в єдиній системі матеріально-технічного забезпечення: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.11; Харків. нац. екон. ун-т ім. Семена Кузнеця. Харків, 2016. 40 с.
6. Ролін І.Ф., Морозов І.Є. Аналіз системи тилового забезпечення Внутрішніх військ МВС України. Честь і закон. 2011. № 2. С. 75–82.
7. Ролін І.Ф. Формулювання наукової проблеми у теорії тилового забезпечення Внутрішніх військ. Честь і закон. 2012. № 4. С. 11–15.
8. Ролін І.Ф., Морозов І.Є., Темніков В.О., Александров О.А. Огляд існуючого науково-методичного апарату для формування раціональної системи тилового забезпечення угруповання Внутрішніх військ. Честь і закон. 2013. № 1. С. 34–39.
9. Ролін І.Ф. Обґрунтування основних структурно-функціональних характеристик системи тилового забезпечення угруповання Національної гвардії України. Честь і закон. 2014. № 2. С. 28–35.
10. Шмаков О.М., Ролін І.Ф., Морозов І.Є. Концептуальні положення теорії тилового забезпечення угруповань Національної гвардії України. Збірник наук. праць ХУПС. 2015. № 3. С. 131–136.
11. Чуб І.А., Михайловська Ю.В., Новожилова М.В. Формалізація задачі ресурсного забезпечення ліквідації техногенної надзвичайної ситуації. Збірник наукових праць «Проблеми надзвичайних ситуацій». 2017. Вип. 25. С. 154–158.
12. Попов В.М., Чуб І.А., Гудак Р.В. Оцінка ефективності розподілу ресурсного забезпечення ліквідації надзвичайної ситуації. Збірник наукових праць «Проблеми надзвичайних ситуацій». 2017. Вип. 26. С. 108–112.
13. Основні положення логістичного забезпечення Збройних сил України: Наказ МОУ від 11 жовтня 2016 № 522 / Міністерство оборони України. URL: <http://www.mil.gov.ua/ministry/normativno-pravovabaza/nakazi-ministra-oboroni-ukraini/nakazi-ministerstva-oboroni-ukraini-za-2016-rik.html>
14. Бондаренко О.Г., Василенко В.П. Модель оцінювання діяльності органів управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки у реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці. Науковий журнал «Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія: Державне управління». 2018. Том 9 (68). № 5. С. 228–236.
15. Одинцова Г.С., Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Теорія та історія державного управління: навч. посібник. К.: Видавничий дім «Професіонал», 2008. 288 с.
16. Бондаренко О.Г. Методи визначення раціональних організаційних структур органів управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань сектору безпеки й оборони за кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці. Держава та регіони. Серія: Державне управління. № 3 (59), 2017. С. 44–48.
17. Бондаренко О.Г. Застосування методів групування та розрахунку особового складу щодо синтезу раціональних організаційних структур органів управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань сектору безпеки й оборони у кризових ситуаціях, що загрожують державній безпеці. Держава та регіони. Серія: Державне управління. № 4 (60), 2017. С. 77–82.
18. Бондаренко А.Г. Методика моделювання раціональної організаційної структури органів управління логістичним забезпеченням совместных действий сформирований сектора безопасности и обороны при кризисных ситуациях. Научный журнал «Власть и общество». Тбилиси. № 3 (43), 2017. С. 71–77.

Бондаренко А. Г., Билецкий А. В. Функции органов управления видами логистического обеспечения совместных действий сил безопасности при реагировании на кризисные ситуации

В статье уточнена дефиниция кризисной ситуации. Рассмотрены задачи ситуационных центров – органов управления совместными действиями сил безопасности при реагировании на кризисные ситуации. Обоснованы функции органов управления видами и подвидами логистического обеспечения.

Ключевые слова: государственное управление, силы безопасности, виды логистического обеспечения.

Bondarenko O. H., Biletskyi O. V. The functions of the logistic supply types management bodies for security forces' joint actions in response to crisis situations

The definition of a crisis situation is clarified in the article. The tasks of the situational centers as the management bodies of the security forces' joint actions in response to crisis situations are considered. The functions of the logistics supply types and subtypes management bodies are substantiated.

Key words: public administration, security forces, logistic supply types.

УДК 323.28:351.75

Р. В. Кізян

заступник начальника
Київського факультету
Національної академії Національної гвардії України

С. В. Бєлай

доктор наук з державного управління, професор,
заступник начальника факультету з навчально-методичної
та наукової роботи
Київського факультету
Національної академії Національної гвардії України

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ОБҐРУНТУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті здійснено історичний аналіз сучасного поняття «тероризм». Обґрунтовано актуальність дослідження з розвитку організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України. Розроблено концепцію дослідження та надано схему логіки дослідження щодо обґрунтування організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України.

Ключові слова: державне управління, система антитерористичної безпеки населення, організаційний механізм державного управління, безпека населення.

Постановка проблеми. Сьогодні все частіше демонструє зростання терористичних атак, а згодом військових конфліктів, що ґрунтуються на процесах глобалізації. Збройні конфлікти у Північній Африці викликані так званою «Арабською весною», терористичні акти в країнах Європейського Союзу вчергове довели, що «крайній ісламський радикальний світ» готовий до активних терористичних атак проти світової глобалізації. Отже, злиття європейської та арабської цивілізацій не може відбуватися без збройних конфліктів.

На жаль, Україна не є винятком у цьому гострому проблемному питанні. Незворотна глобалізація зближує нашу державу з Європейським Союзом. При цьому Російська Федерація не готова прийняти євроінтеграцію України, як наслідок, збройна агресія в окремих районах Донецької та Луганської областей. Крім того, в умовах збройного протистояння й на іншій території України виникають кризові ситуації, що мають ознаки терористичних актів.

Отже, реалії сучасних політичних течій в Україні, наявність сепаратистських рухів, поглиблення розшарування населення за політичними протиріччями, збройний конфлікт на

Сході України, анексія Криму, геополітичний вплив тощо створюють усередині держави значну кількість загроз терористичного характеру.

Таким чином, на сьогоднішньому етапі розвитку демократичного українського суспільства питання безпеки виходять на передній план. Особливе місце в системі забезпечення національної безпеки держави посідає антитерористична безпека. Належний рівень забезпечення держави та населення від антитерористичних загроз є запорукою сталого розвитку суспільства.

За таких умов актуальність дослідження обраної теми визначається необхідністю забезпечення належного рівня антитерористичної безпеки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань протидії тероризму було приділено значну увагу в працях вітчизняних та зарубіжних учених. Праці І.М. Рижова, В.В. Крутова, М.П. Стрельбицького, О.А. Шевченка, С.О. Кузніченка, О.С. Шаптали, Д.В. Талалая, В.В. Мацюка, І.В. Євтушенка, С.С. Кудімова, І.І. Мусієнка, А.А. Тупікова та ін. учених були присвячені питанню запобігання виникнення терористичних актів та мінімізації їх наслідків. Проблеми поширення міжнародного

тероризму розглядалися в працях О.К. Кроніна, К.Л. Шимка, Ф.М. Могаддама, Л. Тіо. Проблематиці реагування військових формувань та правоохоронних органів на загрози терористичної спрямованості досліджувалися в працях Ю.В. Дубка, О.В. Гуляка, О.Г. Комісарова, М.Б. Саакяна, Ю.П. Бабкова, В.М. Бацамута, Г.А. Дробахи, О.В. Лавніченка, І.О. Кириченка, С.Т. Полторака, О.М. Шмакова та ін.

Вченими зроблено значний внесок у дослідження проблем державного управління системою антитерористичної безпеки України, однак вони вивчали окремі питання реагування на терористичні загрози. Тому комплексного дослідження щодо опрацювання організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України не проводилося, що зумовило вибір теми та її актуальність. Вказані питання потребують проведення окремого дослідження та розробки відповідних теоретичних і практичних рекомендацій.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження теоретико-методологічних засад обґрунтування організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Останні події в світі наочно показують зростання терористичних атак. Тероризм – це явище, яке ґрунтується на руйнуванні й насильстві та призводить до виникнення і загострення збройних конфліктів. Тому з метою визначення теоретико-методологічних засад обґрунтування організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки більш детально розглянемо поняття «тероризм».

«Терор» походить від латинського «terrere» й означає «лякати». Уперше в історії терор згадується за часів Римської імперії у 105 р. до н.р., коли терор кімбрійців був жахливий і навів паніку та викликав надзвичайний стан у Римі у відповідь на наближення воїнів племені Кімбрі. Якобінці застосували цей прецедент терору у період Французької революції. Після того як якобінці втратили владу слово «терорист» стало лайливим. Хоча терор був організований урядом, за нашого часу «тероризм», як правило, відносять до вбивства невинуватих людей таким чином, щоб створити медіа-видовище. Це значення може бути віднесене до Сергія Нечаєва, який описав себе як «терорист». Нечаєв заснував російську терористичну групу «Народна Відплата» у 1869 р. [1].

У листопаді 2004 р. Радою Безпеки ООН тероризм визнано як будь-який акт, «...призначений для заподіяння смерті або тяжких тілесних ушкоджень цивільним особам або некомбатантам з метою залякати населення чи змусити уряд чи міжнародну організацію вчинити або утриматися від будь-якої дії» [1].

На цей час немає узгодженого на міжнародному рівні визначення тероризму. Загальні його визначення стосуються тільки тих актів насильства, які призначені створити атмосферу страху. Ці акти відбуваються з ідеологічною метою (на відміну від одиничного нападу) і навмисно ігнорують безпеку некомбатантів (цивільних осіб) [1].

Деякі визначення тероризму також охоплюють акти незаконного насильства і війни. Історія терористичних організацій свідчить про те, що вони не вибирають тероризм для своєї політичної ефективності. Індивідуальні терористи, як правило, більш мотивовані прагненням до соціальної солідарності з іншими членами своєї організації, ніж політичними платформами або стратегічними цілями, які часто є нечіткими і невизначеними.

Загалом, цілями терористичного акту є не жертви, які гинуть або отримують каліцтва в результаті нападу, а уряд, громадськість або групи, серед яких терористи сподіваються поширити реакцію, таку як страх, відсторонення, заляканість, радикалізація, сепаратизм тощо [2, с. 32].

Хоча тероризм є терміном відносно недавнього походження, явище, ймовірно, так само старе, як політичне насильство. Можна знайти акти в стародавньому світі, які відповідали б сучасним визначенням тероризму [3, с. 319].

Отже, можна зазначити, що ціллю здійснення терористичних актів насамперед є уряд та громадськість. У цьому аспекті побудова ефективної системи антитерористичної безпеки є найголовнішим завданням органів державної влади. Органи місцевого самоврядування та громадськість теж не стоять осторонь від цієї проблеми, а тому обґрунтування теоретико-методологічних засад розроблення організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України є вкрай актуальним.

Визначення загальної концепції проведення дослідження з обґрунтування організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України доцільно традиційно розпочати з формулювання загальної наукової проблеми.

У науковій літературі першоджерелами наукових проблем виступають насамперед протиріччя самої об'єктивної реальності, а саме предмета та об'єкта [4, с. 10; 5].

Отже, об'єктом дослідження визначаємо державну політику у сфері забезпечення антитерористичної безпеки України, предметом – організаційний механізм державного управління системою антитерористичної безпеки України.

Зазвичай наукова проблема конкретизується в поняттях «проблемна сфера» (проблемне поле) і «проблемна ситуація». Проблемну сферу окреслює деякий «предметно-просторовий кордон», в межах якого можна сформулювати і вирішити цю проблему [4, с. 11; 5].

Проблемною сферою в дослідженні виступають процеси державного управління щодо попередження виникнення та мінімізації наслідків терористичних загроз у сучасному українському суспільстві.

Проблемна ситуація – ситуація, коли відома науці проблема не може бути вирішена традиційними способами і шляхами. І.Г. Герасимов виділяє три можливі випадки, коли виникає проблемна ситуація в науці:

1) подальший розвиток досліджень потребує розроблення більш широкої теорії, що дає змогу узгодити різні галузі знань і вказує на ширшу сферу застосування раніше розроблених теорій;

2) відкриття принципово нових фактів, необхідність їх теоретичного осмислення та пояснення;

3) не вдається подолати розбіжність між фактами і принципами, теоріями, законами, що використовують для їх пояснення [6, с. 93].

Відповідно до зазначених випадків проблемна ситуація щодо обґрунтування організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України належить до першого випадку, отже, подальший розвиток досліджень потребує розроблення більш широкої теорії, що дає змогу узгодити різні галузі знань і вказує на ширшу сферу застосування раніше розроблених теорій. Тому дослідження доречно виконувати в міждисциплінарній галузі знань державного (публічного) управління.

Загальноприйнято, що розв'язування наукової проблеми починається з дослідження окремих наукових задач і закінчується дослідженням основної задачі, що повністю і визначає проблему дослідження. Отже, наукова проблема формулюється таким чином. У суспільстві є вірогід-

ність виникнення терористичних актів і органам державної влади, місцевого самоврядування у взаємодії з громадськістю необхідно впроваджувати відповідні механізми державного управління з реагування на зазначені загрози. Тому необхідно:

1) крізь призму науки державного управління здійснити дослідження теоретико-методичних засад управління системою антитерористичної безпеки України;

2) здійснити аналіз сучасного стану організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України;

3) обґрунтувати напрями удосконалення організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України.

Для розв'язування загальної проблеми у сформульованому вигляді необхідно вирішити низку окремих наукових задач, зокрема:

– дослідити історію виникнення, сутність та роль системи антитерористичної безпеки України;

– розкрити основні поняття та визначення в системі антитерористичної безпеки України;

– визначити механізми державного управління системою антитерористичної безпеки населення;

– охарактеризувати правове забезпечення управління системою антитерористичної безпеки України;

– обґрунтувати організаційні засади діяльності суб'єктів системи антитерористичної безпеки України;

– вивчити стан впровадження демократичного цивільного контролю у систему антитерористичної безпеки населення України;

– здійснити адаптацію міжнародного досвіду управління системою антитерористичної безпеки України;

– сформулювати концепцію розвитку організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України;

– визначити проблемні питання та розробити шляхи удосконалення організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України.

Вирішення наукових завдань має підтвердити гіпотезу дослідження, якою є припущення, що виникнення терористичних актів у регіонах держави визначається ефективністю функціонування механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки України.

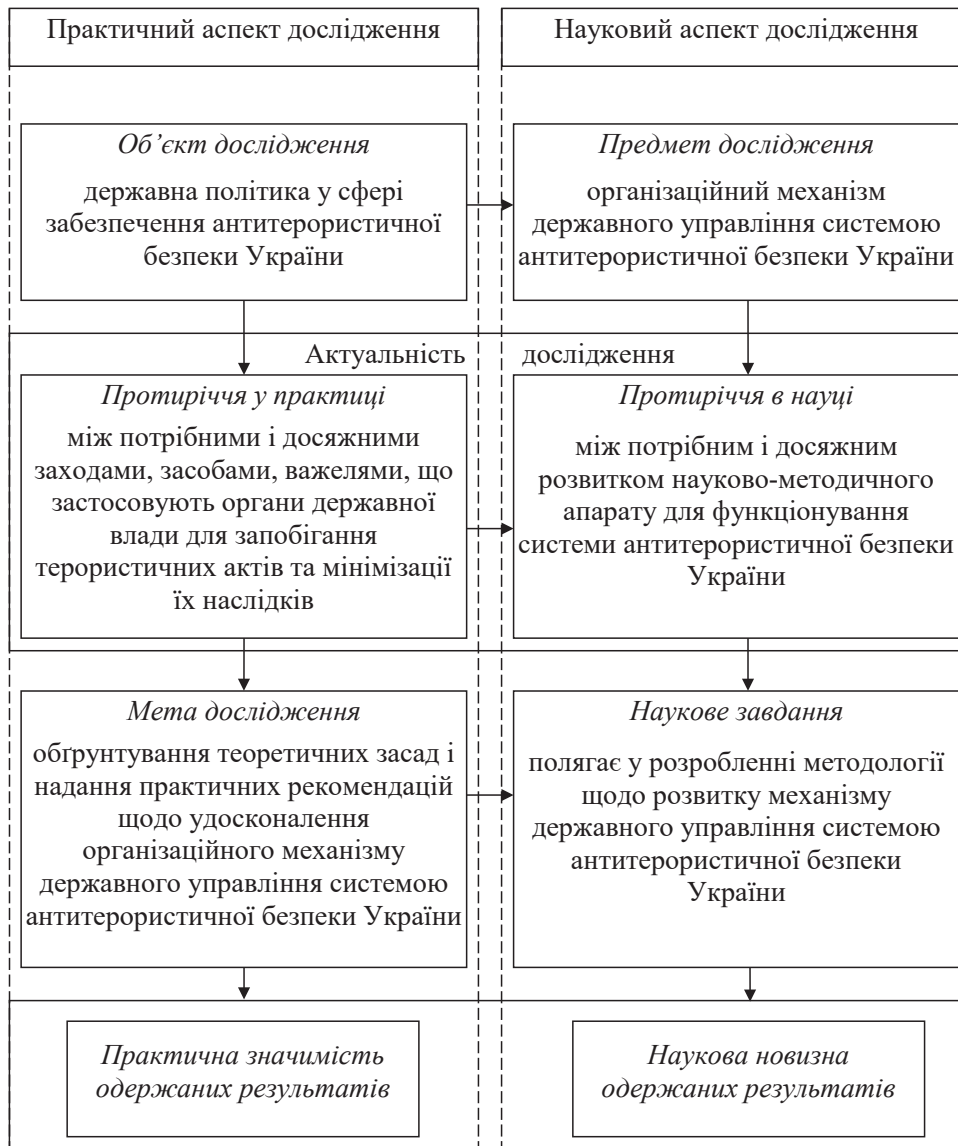


Рис. 1. Схема логіки дослідження щодо обґрунтування організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України

Концепцію дослідження визначаємо, спираючись на вимоги логіки, послідовність розв'язування поставлених задач та обґрунтованість вибору методів дослідження.

Концепцію дослідження можна подати такими кроками:

- аналіз сформульованих задач і встановлення логічних зв'язків між ними, виходячи із загальної проблеми дослідження та очікуваних результатів;
- визначення послідовності розв'язування окремих наукових та прикладних задач;
- вибір і обґрунтування методів дослідження для розв'язування задач з урахуванням їх особливостей;
- розв'язування задач, аналіз отриманих результатів, розроблення рекомендацій щодо їх запровадження [7, с. 60].

Відповідно до аналізу сформульованих задач і встановлення логічних зв'язків між ними, виходячи із загальної проблеми дослідження та очікуваних результатів, отримуємо схему логіки дослідження (див. рис. 1).

Для виконання поставлених завдань використовуються загальнонаукові та спеціальні методи дослідження:

- історичної аналогії – для дослідження виникнення системи антитерористичної безпеки;
- логіко-семантичний – для розкриття основних понять та визначень у системі антитерористичної безпеки України;
- системного аналізу – для визначення механізмів державного управління системою антитерористичної безпеки;

– правового аналізу – для вивчення правового забезпечення управління системою анти-терористичної безпеки України;

– структурно-функціонального аналізу – для обґрунтування організаційних засад діяльності суб'єктів системи антитерористичної безпеки населення України;

– структурно-логічний – для вивчення стану впровадження демократичного цивільного контролю у систему антитерористичної безпеки України;

– порівняльного аналізу – для здійснення адаптації міжнародного досвіду управління системою антитерористичної безпеки населення;

– SWOT-аналізу – для розроблення концепції розвитку організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України;

– синтезу та узагальнення – для формування проблемних питань та шляхів удосконалення організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України.

Інформаційно-аналітичною основою дослідження є законодавчі та підзаконні акти держави, які регулюють питання, пов'язані з питаннями забезпечення антитерористичної безпеки, наукові здобутки вітчизняних і зарубіжних дослідників, статистичні дані органів державної влади та власні авторські дослідження.

Наукова новизна дослідження визначається розробленням конкретних практичних рекомендацій, науково обґрунтованих пропозицій щодо вирішення проблемних задач функціонування та розвитку організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України.

Теоретичне і практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що отримані положення можуть бути використані:

– у науковій роботі – для подальшого дослідження організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України;

– у навчальному процесі – під час викладання дисциплін з тематики забезпечення антитерористичної безпеки України;

– у практичній діяльності – для розробки пропозицій з підвищення ефективності діяльності суб'єктів системи антитерористичної безпеки України.

Висновки і пропозиції. На основі зазначеного в підрозділі можна дійти висновків.

1. Загальнотеоретичний і методологічний рівні розгляду досліджуваного питання дали змогу сформулювати низку положень, які сприяють повному розумінню проблеми обґрунтування організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України.

2. Проекція загальнотеоретичних і методологічних положень та висновків, зроблених у процесі дослідження, дають змогу одержати низку наукових результатів (моделей, методик, методів), що сприяють ефективному функціонуванню механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України.

3. Для розв'язання загальної проблеми сформульовано низку наукових та прикладних завдань, наведено концепцію проведення досліджень та сформовано схему логіки дослідження, що є запорукою проведення подальших напрацювань, які будуть спрямовані на розроблення теоретико-методологічних засад управління системою антитерористичної безпеки України.

Список використаної літератури:

1. Fathali M. Moghaddam. How globalization spurs terrorism. The lopsided Benefits of "One World" and Why That Fuels Violence. Part one. The global context of terrorism. 2008.
2. Audrey Kurth Cronin. Behind the Curve: Globalization and International Terrorism. *International Security*, Vol. 27, No. 3, (Winter, 2002–2003).
3. Keith L. Shimko. *International Relations: Perspectives and Controversies*. Chapter 12. International Terrorism. 2009.
4. Алиев У.Ж. Методология построения общепредметной модели научной дисциплины (к обоснованию теоретической экономики). *Теоретическая экономика*, 2011. № 4. С. 8–18. URL: <http://www.theoreticaleconomy.info/articles/364.pdf>
5. Алиев У.Ж. Предмет и структура теоретической экономики: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.01; Университет «Туран». Алматы, 2006. 396 с. URL: <http://diss.rsl.ru/c1i3z/06/0046/060046017.pdf>
6. Герасимов И.Г. Структура научного исследования: (философский анализ познавательной деятельности в науке) М.: Мысль, 1985. 218 с.
7. Медвідь М.М. Механізм регулювання зайнятості у військових формуваннях та правоохоронних органах спеціального призначення: монографія. Х.: Національна акад. НГУ, 2014. 346 с.

Кизян Р. В., Белай С. В. Теоретико-методологические основы обоснования организационного механизма государственного управления системой антитеррористической безопасности Украины

В статье осуществлен исторический анализ современного понятия «терроризм». Обоснована актуальность исследования по развитию организационного механизма государственного управления системой антитеррористической безопасности Украины. Разработана концепция исследования и представлена схема логики исследования по обоснованию организационного механизма государственного управления системой антитеррористической безопасности Украины.

Ключевые слова: государственное управление, система антитеррористической безопасности населения, организационный механизм государственного управления, безопасность населения.

Kizian R. V., Bielai S. V. Theoretical and methodological bases of the organizational mechanism of the public administration of anti-terroristic security system of Ukraine

The article analyzes the historical concept of “terrorism”. The research on the development of the organizational mechanism of public administration of the anti-terrorist security system of Ukraine is substantiated. The concept of the research was developed and the scheme of the logic of the research on the substantiation of the organizational mechanism of public administration of the anti-terrorist security system of Ukraine was provided.

Key words: public administration, system of antiterrorist security of population, organizational mechanism of public administration, population security.

А. В. Петік

старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
Національної академії Національної гвардії України

РАНЖИРУВАННЯ ФАКТОРІВ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА РЕЗУЛЬТАТИ ВИКОНАННЯ ЗАВДАННЯ З ПРИПИНЕННЯ ГРУПОВИХ ПРОТИПРАВНИХ ДІЙ ЗАСУДЖЕНИХ В УСТАНОВАХ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ

Визначено фактори, які можуть вплинути на виконання завдань із припинення групових протиправних дій засуджених в установах виконання покарань. З використанням методу експертного оцінювання проведено ранжирування факторів. Крім того, розкрито зміст кожного фактора та здійснено їх оцінювання.

Ключові слова: метод експертного оцінювання, фактор, Національна гвардія України, ранжирування.

Постановка проблеми. Відповідно до Закону України «Про Національну гвардію України», Національна гвардія України (далі – НГУ) бере участь у припиненні групових протиправних дій осіб, узятих під варту, засуджених, а також у ліквідації наслідків таких дій в установах попереднього ув'язнення, виконання покарань [1]. Виконання такого завдання має свої особливості та обумовлене багатьма факторами, які мають різний вплив. Як правило, кількість таких факторів може бути великою, і, як наслідок, зі збільшенням їх чисельності виконання завдань ускладнюється, особливо коли ситуація, що склалась, має непередбачуваний характер.

Отже, визначення сукупності факторів, їх ранжирування та виокремлення більш значущих є одним із основних завдань, яке має вирішуватись у процесі розроблення методичних підходів щодо оцінювання ефективності виконання завдань із припинення групових протиправних дій осіб, узятих під варту, засуджених, а також ліквідації наслідків таких дій в установах попереднього ув'язнення, виконання покарань (далі – УВП).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процесу визначення сукупності факторів, що впливають на результати виконання завдань, присвячена певна кількість публікацій [2–6].

Наприклад, авторами роботи [2] з використанням методів експертного оцінювання проведено ранжирування факторів, що впливають на склад і чисельність угруповань НГУ, призна-

чених для виконання завдань із забезпечення громадської безпеки. Але визначені фактори не повною мірою враховують специфіку виконання завдань НГУ під час реагування на ситуації, що виникають в установах виконання покарань.

У [3] експертним методом визначено та проаналізовано основні фактори, які зумовлюють низький рівень імовірності реалізації однієї із загроз національній безпеці України – спроби створення й існування на території сучасної України незаконних збройних формувань. Але наведені фактори не враховують характеру завдань, які виконуються під час реагування на ситуації, що виникають в установах виконання покарань.

У роботах [4–6] експертним методом розглянуто фактори, що впливають на результати виконання бойових завдань підрозділами Збройних сил України. Але такі фактори необхідно враховувати у тому разі, коли сили НГУ залучаються до виконання завдань в умовах ведення бойових дій (операцій).

Тому актуальним залишається дослідження факторів, що впливають на виконання завдань із припинення групових протиправних дій засуджених в установах виконання покарань НГУ, а також визначення їхньої значимості та виокремлення найбільш значимих.

Мета статті – визначення факторів, які впливають на результати виконання завдань із припинення групових протиправних дій засуджених в установах виконання покарань, розкриття

їхнього змісту, оцінювання їхньої значущості та виокремлення найбільш значимих.

Виклад основного матеріалу. Згідно з [2] фактором розуміється чинник, умова, обставина, змінна величина, що за припущенням впливає на результат та ефективність дій. Фактори, що впливають на результати виконання завдань НГУ, як правило, визначаються з використанням методу експертної оцінки. Це – метод, заснований на отриманні та обробці даних, отриманих внаслідок опитування спеціалістів. До експертного оцінювання факторів були залучені викладачі та науковці Національної академії НГУ та співробітники управління Державної кримінально-виконавчої служби України, що мали приблизно однаковий досвід і знання у сфері, яка досліджується. Для оцінювання фахового рівня експертів було використано підхід, запропонований у [7]. Для дослідження рівня важливості факторів, а також виокремлення найбільш важливих використано підхід, запропонований у [2]. За результатами дослідження було обрано фактори, що впливають на результати виконання завдання з припинення групових протиправних дій засуджених в установах виконання покарань Національною гвардією України. Такими факторами є:

1. Рівень складності оперативної обстановки в районі дислокації УВП. Якщо рівень складності оперативної обстановки кризовий або надзвичайний [8], може виникнути ситуація, коли сили НГУ, що дислокуються в районі розташування УВП, залучені до виконання інших завдань.

2. Участь «авторитетів» і лідерів в акціях протесту (масової непокори). Залежно від обласного центру, де розташована УВП, кількість так званих «авторитетів» або неформальних лідерів може значно відрізнятись.

3. Рівень агресії з боку учасників. Етап динаміки натовпу, ступінь загострення ситуації.

Динаміка натовпу [11] – процес формування певного скупчення людей під впливом різноманітних соціально-психологічних, ідеологічних і фізіологічних факторів, що проходить із моменту виникнення натовпу до цього зникнення, в якому може відбуватись трансформація натовпу з неагресивного в агресивний. Розподіляється на чотири умовні етапи:

Перший етап – формування причин і приводів для виникнення натовпу.

Другий етап – формування активного натовпу.

Третій етап – кульмінація динаміки натовпу, трансформація неагресивного натовпу в агре-

сивний, виникнення масових заворушень. Вандалізм, підпали, погроми, вбивства; захоплення будівель, заручників; вчинення диверсій, застосування зброї.

Четвертий етап – згасання, починається після застосування сили з боку сил правопорядку або коли натовп досягнув своєї мети.

4. Рівень безпеки установи виконання покарань.

Спеціальні виховні установи (виховні колонії): особи, які вчинили злочин у неповнолітньому віці й до набрання вищою законом сили досягли повноліття, направляються до виправних колоній мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання [9].

Виправні колонії мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання: із СІЗО направляються чоловіки, вперше засуджені до позбавлення волі за злочини невеликої та середньої тяжкості; жінки, засуджені за злочини невеликої та середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі злочини [9].

Виправні колонії середнього рівня безпеки: із СІЗО направляються жінки, засуджені до покарання у вигляді довічного позбавлення волі; жінки, яким покарання у вигляді смертної кари або довічного позбавлення волі замінено позбавленням волі на певний строк у порядку помилування або амністії; чоловіки, вперше засуджені до позбавлення волі за тяжкі та особливо тяжкі злочини; чоловіки, які раніше відбували покарання у вигляді позбавлення волі; чоловіки, засуджені за вчинення умисного злочину невеликої та середньої тяжкості в період відбування покарання у вигляді позбавлення волі [9].

Виправні колонії максимального рівня безпеки: із СІЗО направляються чоловіки, засуджені до покарання у вигляді довічного позбавлення волі; чоловіки, яким покарання у вигляді смертної кари замінено довічним позбавленням волі; чоловіки, яким покарання у вигляді смертної кари або довічного позбавлення волі замінено позбавленням волі на певний строк у порядку помилування або амністії; чоловіки, засуджені за умисні особливо тяжкі злочини; чоловіки, засуджені за вчинення умисного тяжкого або особливо тяжкого злочину в період відбування покарання у вигляді позбавлення волі [9].

5. Можливість підтримання зв'язку серед ув'язнених (мобільного). Відповідно до розділу XIV наказу Міністерства юстиції України від 29 грудня 2014 р. № 2186/5 телефонні розмови засуджених, які тримаються у виправних устано-

вах, можуть здійснюватися за допомогою мобільних телефонів, які вони мають право зберігати при собі. Наявність телефонів може привести до зростання ймовірності виникнення подібної ситуації на іншому об'єкті в іншому регіоні.

6. Можливість участі третіх осіб поза межами УВП. Під час організації бунтів усередині установи можуть використовуватись особи для дій ззовні, особливо коли збільшились випадки незаконного переміщення зброї із зони проведення антитерористичної операції на сході України та її застосування на решті території держави.

7. Категорія ув'язнених за видами скоєних злочинів. Сьогодні злочини, що скоюються в Україні, мають таку класифікацію: злочини невеликої тяжкості, середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі. Саме на чисельність осіб, які притягнуті до відповідальності за скоєння тяжких та особливо тяжких злочинів, повинна бути звернена більша увага [10].

8. Кількість судимостей ув'язнених – співвідношення кількості відбутих покарань на одного засудженого з урахуванням тяжкості скоєних злочинів.

9. Наявність сектору максимального рівня безпеки. У колоніях середнього рівня безпеки може створюватись сектор максимального рівня безпеки (засуджені до довічного ув'язнення). Саме такій категорії ув'язнених у разі виникнення масових заворушень в УВП повинна приділятися максимальна увага [9].

10. Наявність в установі заборонених речей у вигляді психотропних, наркотичних речовин тощо. Засудженими за допомогою використання різних хитрощів можуть передаватись психотропні, наркотичні речовини. Саме після вживання таких речовин з'являються такі риси характеру, як агресивність, байдужість тощо.

11. Наявність вибухових і запалювальних речовин, холодної та вогнепальної зброї. Є ймовірність, що в засуджених можуть бути зброя, вибухові речовини, якими вони заволоділи або які отримали із зовнішнього периметру через огорожу та які здатні застосувати.

12. Чисельність групи швидкого реагування в УВП. У кожній установі створюється позаштатна група швидкого реагування з працівників установи, чисельність групи визначає начальник установи. В умовах відсутності можливостей самостійно реагувати на ситуації, що виникли, для надання допомоги будуть залучені сили та засоби НГУ.

13. Склад і чисельність міжрегіональної воєнізованої групи швидкого реагування. У кожному регіоні створюється воєнізована група швидкого реагування, але їхня зона реагування може бути до кількох областей і за одночасного виникнення ситуацій в УВП ця група буде не здатна до ефективного реагування.

14. Фактична чисельність ув'язнених, що перебувають в УВП. Обов'язковим є визначення фактичної чисельності, особливо в умовах, коли існують випадки фактичного переповнення УВП.

15. Рівень навченості особового складу НГУ до реагування на ситуації, які пов'язані з груповими протиправними діями засуджених в установах виконання покарань.

16. Втрата адміністрацією установи контролю над ситуацією, що виникла (обмежено контрольована або неконтрольована). Такі умови значно ускладнюють отримання інформації про стан в УВП та подальші дії.

17. Район розташування УВП. Від розташування УВП (населеного пункту або поза населеним пунктом) буде залежати функціональний склад НГУ, порядок їх залучення до виконання завдання.

18. Кількість осіб зі складу ув'язнених, які підтримують правовий устрій установи з виконання покарань. За наявності такого контингенту є можливість отримання додаткової інформації про стан на території виникнення ситуації.

19. Пору року. Такий фактор впливає на такі умови, як тривалість виконання завдання однією зміною, наявність місць обігріву взимку тощо.

20. Склад міжвідомчого угруповання, що залучений до виконання СБЗ. Від врахування цього фактора залежать порядок організації взаємодії, розподіл відповідальності між структурами, що будуть входити до складу міжвідомчого угруповання.

У таблиці 1 та з використанням апріорної діаграми рангів (рис. 1) показано результати експертного оцінювання факторів, що впливають на результати виконання завдання з припинення групових протиправних дій засуджених в установах виконання покарань Національною гвардією України.

З результатів ранжирування (табл. 1) та після встановленого порогу можливо побачити, що найбільш значимими факторами, які необхідно врахувати насамперед, є такі: фактична чисельність ув'язнених (№ 7); категорія ув'яз-

**Результати ранжування факторів, що впливають на результати виконання завдання
з припинення групових протиправних дій засуджених в установах виконання покарань
Національною гвардією України**

Результати експертного опитування															
Умовні номери експертів, m								Сума рангів	Середня сума рангів	Відхилення суми рангів	Квадрат відхилення	Місце	Вага показника	Коефіцієнт конкордації	
1	2	3	4	5	6	7	8								
Ранги оцінки a_{km}								Δk	Δ^-	Δ'_k	$(\Delta'_k)^2$	M	q_k	W	
1	Рівень складності оперативної обстановки в районі дислокації УВП	5	6	4	7	5	6	5	5	43	84	-41	1681	16	0,024
2	Участь «авторитетів» і лідерів в акціях протесту (масової непокорі)	3	2	3	3	3	3	3	3	23	84	-61	3721	18	0,014
3	Рівень агресії з боку учасників. Етап динаміки натовпу, ступінь загострення ситуації	1	3	2	1	1	5	1	4	18	84	-66	4356	19	0,010
4	Рівень безпеки установи виконання покарань	8	7	8	6	8	9	7	8	61	84	-23	529	15	0,029
5	Можливість підтримання зв'язку серед ув'язнених (мобільного)	4	1	5	4	4	4	4	1	27	84	-57	3249	17	0,019
6	Можливість участі третіх осіб поза межами УВП	10	11	9	14	10	10	10	12	86	84	2	4	11	0,048
7	Категорія ув'язнених за видами скоєних злочинів	18	18	20	19	20	18	20	20	153	84	69	4761	1	0,095
8	Кількість судимостей ув'язнених	7	8	7	11	7	7	8	7	62	84	-22	484	13	0,038
9	Наявність сектору максимального рівня безпеки	6	5	6	8	6	1	6	6	44	84	-40	1600	15	0,029
10	Наявність в установі заборонених речей у вигляді психотропних, наркотичних речовин тощо	16	17	16	16	17	16	16	16	130	84	46	2116	5	0,076
11	Наявність вибухових і запалювальних речовин, холодної та вогневальної зброї	13	14	13	15	13	13	11	13	105	84	21	441	8	0,062
12	Чисельність групи швидкого реагування в УВП	2	4	1	2	2	2	2	2	17	84	-67	4489	20	0,005
13	Склад і чисельність міжрегіональної воєнізованої ГШР	17	16	17	20	16	17	18	17	138	84	54	2916	4	0,081
14	Втрата адміністрацією установи контролю над ситуацією	12	15	12	12	11	12	12	10	96	84	12	144	9	0,057
15	Рівень навченості особового складу НГУ	9	9	10	5	9	8	9	9	68	84	-16	256	12	0,043
16	Фактична чисельність ув'язнених	19	20	19	18	19	19	17	19	150	84	66	4356	2	0,090
17	Район розташування УВП	11	10	11	9	12	11	15	11	90	84	6	36	10	0,052
18	Кількість осіб зі складу ув'язнених, які підтримують правовий устрій УВП	20	19	18	17	18	20	19	18	149	84	65	4225	3	0,086
19	Пора року	14	13	14	10	15	14	14	14	108	84	24	576	7	0,067
20	Склад міжвідомчого угруповання, що залучений до виконання СБЗ	15	12	15	13	14	15	13	15	112	84	28	784	6	0,071
Всього		210	210	210	210	210	210	210	210	1680			40724	211	1,00

0,957

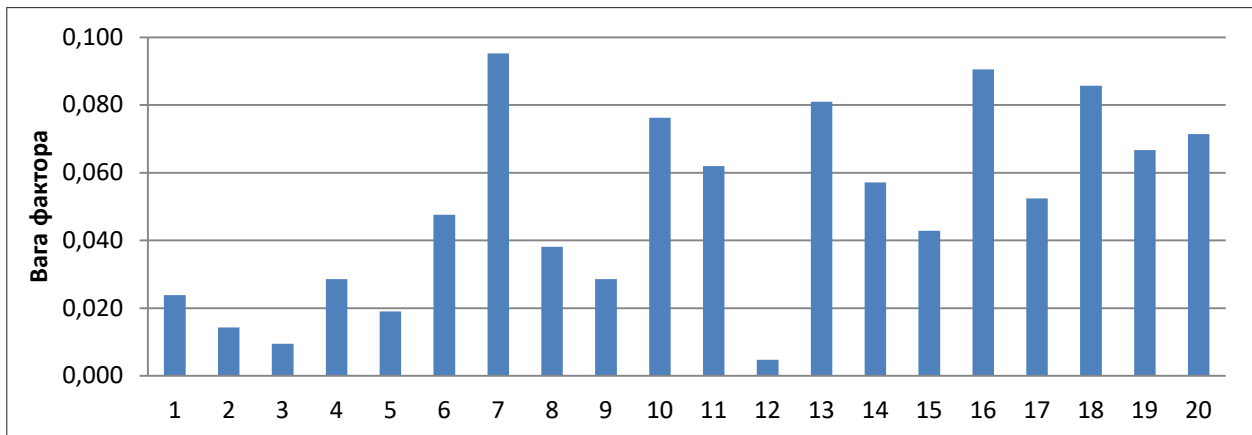


Рис. 1. Априорна діаграма рангів

нених за видами скоєних злочинів (№ 16); наявність вибухових і запалювальних речовин, холодної та вогнепальної зброї (№ 11).

За умовою обмеження часу для прийняття рішення на залучення сил НГУ до виконання завдань може виникнути необхідність врахування тільки найбільш значущих факторів. Для цього експертним методом визначається поріг Π , при якому всі фактори, що мають величину впливу меншою за величину встановленого порогу не враховуються. Зазначений поріг Π дозволяє виявити та відокремити фактори, ступені значимості яких практично не впливають на результати виконання завдань. Також, зазначений поріг поділяє фактори на дві групи: основні, що необхідно використовувати при підготовці рішення та додаткові, використання яких підвищить обґрунтованість рішення [2].

Висновки і пропозиції. Отже, у статті за допомогою експертного оцінювання визначено фактори, що впливають на результати виконання завдань із припинення групових протиправних дій засуджених в установах виконання покарань, розкрито їхній зміст, проведено оцінювання їхньої значущості та виокремлення найбільш значимих.

Проведене оцінювання показало, що запропонований підхід дає змогу більш точно розраховувати числові значення факторів та оцінити їхню значимість, що в кінцевому підсумку призводить до більш раціонального варіанту розподілу сил для виконання завдань.

Перспективним напрямом подальшої роботи є розроблення показників і критеріїв оцінювання ефективності залучення сил і засобів НГУ для виконання завдань із припинення групових протиправних дій засуджених в установах виконання покарань Національною гвардією України.

Список використаної літератури:

1. Про Національну гвардію України: Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-XII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення: 12.11.2017).
2. Адамчук М.М., Бабков Ю.П., Колянда В.В., Кучерина С.Є. Результати ранжирування факторів, що впливають на склад та чисельність угруповань Національної гвардії України, які створюються для виконання завдань забезпечення громадської безпеки. *Честь і закон*. 2015. № 2. С. 35–41.
3. Бацамут В.М., Бабков Ю.П. Аналіз чинників, що зумовлюють низький рівень імовірності створення й існування на території сучасної України незаконних збройних формувань. *Честь і закон*. 2011. № 1. С. 24–31.
4. Способы материального обеспечения. URL: <http://www.vko.ru/konceptii/sposoby-materialnogo-obespecheniya> (дата звернення: 14.11.2017).
5. Евдаков В.И. Ранжирование задач и объектов поражения объединением ВВС в операции с применением обычных авиационных средств поражения. *Вестник Академии военных наук*. 2006. № 1(14). С. 27–32.
6. Тимошенко Р.І., Загорка О.М., Колесніков В.О. Ранжирування факторів, що впливають на склад угруповання військ, яке створюється для відбиття агресії. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2014. № 2. С. 7–12.
7. Ляшенко І.О. Визначення фахового рівня експертів з оцінки кількісних значень показників, що характеризують заходи запобігання воєнного конфлікту. *Збірник наукових праць Харківського університету повітряних сил ім. І. Кожедуба*. 2015. № 2. С. 54–56.
8. Полторак С.Т., Бабков Ю.П., Бацамут В.М. Математична модель залучення резервів

- військових частин внутрішніх військ з урахуванням оперативної обстановки у районах їх постійної дислокації та важливості завдань у районах призначення. Честь і закон. 2013. № 1. С. 83–90.
9. Інструкція про порядок розподілу, направлення та переведення для відбування покарання осіб засуджених до позбавлення волі: наказ Міністерства юстиції України від 8 жовтня 2012 р. № 222/5. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0213-12> (дата звернення: 27.11.2018).
10. Кримінальний Кодекс України. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 27.11.2018).
11. Приходько І.І., Тімченко О.В., Полторак С.Т. та інші. Психологія натовпу та управління ним при виконанні службово-бойових завдань: навч. посібник. НАНГУ, 2015. 175 с.
-

Петик А. В. Ранжирование факторов, которые влияют на результат выполнения задачи по пресечению групповых противоправных действий осужденных в учреждениях исполнения наказаний Национальной гвардией Украины

Определены факторы, которые могут влиять на выполнение задач по прекращению групповых противоправных действий осужденных в учреждениях исполнения наказаний. С использованием методов экспертного оценивания проведено ранжирование факторов. Кроме этого, раскрыто содержание каждого фактора и осуществлено их оценивание.

Ключевые слова: метод экспертной оценки, фактор, Национальная гвардия Украины, ранжирование.

Petik A. V. Ranking of the factors that influence the result of the task of interdiction of group illegal actions of convicts in penal institutions of the National Guard of Ukraine

The factors that can influence the performance of tasks to stop the group illegal actions of convicts in penal institutions are determined. Using the methods of expert appraisal, factors were ranked. The significance of these factors was assessed and disclosed.

Key words: method of peer review, factor, National Guard of Ukraine, ranking.

УДК 159.9:613+159.98:338.24

С. О. Шарап

заступник директора департаменту – начальник управління організації оперативно-розшукової діяльності
Департаменту оперативної діяльності
Адміністрації Державної прикордонної служби України

ІСТОРІЯ ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

У статті досліджено історичні аспекти формування кадрової політики у сфері безпеки й оборони України. Здійснено аналіз нормативно-правової бази. Виокремлено проблеми та визначено перспективні напрями розвитку кадрової політики у правоохоронних органах.

Ключові слова: сектор безпеки й оборони, правоохоронні органи, кадрова політика, кадровий менеджмент, кадрове забезпечення.

Постановка проблеми. Із здобуттям незалежності у 1991 р. Україна отримала у спадок політизовану та корумповану систему правоохоронних органів. Відсутність чіткої та прозорої системи формування й реалізації кадрової політики в цій сфері становила серйозну загрозу для функціонування всього сектору безпеки та оборони держави. Тому в Україні постала нагальна потреба розбудови нормативно-правових, інституціональних, організаційних, ресурсних механізмів формування і реалізації кадрової політики.

Російська агресія на сході України, що призвела до тимчасової втрати окремих територій, актуалізувала проблеми кадрової політики в секторі безпеки й оборони загалом і кадрового забезпечення правоохоронних органів зокрема. Тож на часі формування нової кадрової політики на демократичних, правових засадах та на її основі створення ефективної системи кадрового менеджменту, здатної здійснювати кадрове забезпечення правоохоронних органів у мирний час і в кризових ситуаціях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблеми та перспективи формування й реалізації кадрової політики правоохоронних органів України є предметом наукових розробок багатьох вітчизняних дослідників, зокрема таких як О. Банчук-Петросова, В. Дібров, Д. Іщенко, Т. Кагановська, О. Коваль, В. Колесник, В. Криволапчук, С. Пісковий, В. Серватюк, А. Семенченко, О. Яценко, В. Шамрай, та інших.

Спираючись на наукові здобутки зазначених авторів, зауважимо, що проблеми та перспекти-

ви формування й реалізації кадрової політики правоохоронних органів потребують окремих ґрунтовних досліджень із погляду історичної ретроспективи.

Мета статті – проаналізувати теоретичні підходи до періодизації історичних етапів розвитку кадрової політики у сфері безпеки та оборони України та визначити напрями вдосконалення кадрової політики правоохоронних органів на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Правоохоронні органи – це державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [1]. Діяльність правоохоронних органів спрямована на забезпечення законності та правопорядку, захист прав та інтересів громадян, соціальних груп, суспільства і держави, запобігання, припинення правопорушень, застосування державного примусу або заходів громадського впливу до осіб, які порушили закон і правопорядок [2].

Аналіз історичного досвіду кадрової політики в колишньому СРСР дав змогу О. Банчук-Петросовій встановити *п'ять стратегічних складових*, які формували зміст кадрової політики у військових і правоохоронних органах. *Перша стратегічна складова* була спрямована на запровадження ефективних механізмів партійно-політичного контролю з боку Комуністичної партії Радянського Союзу за діяльністю військових і правоохоронних органів колишнього СРСР. Партійно-політичний контроль мав стратегічну мету: забезпечити безумовне підпорядкування військових формувань вищому політичному керівництву країни

та спроможність військових структур швидко, чітко й без жодних міркувань виконати будь-який наказ партійно-політичного керівництва. *Друга стратегічна складова* кадрової політики у військових і правоохоронних органах колишнього СРСР була спрямована на морально-психологічне забезпечення кадрових процесів у силових структурах. Зазначена складова передбачала створення системи кадрових і військово-політичних органів у військових формуваннях Радянського Союзу, діяльність яких охоплювала всі категорії військовослужбовців – від солдата до генерала. Кадрові та військово-політичні органи забезпечували ідейно-виховний вплив на кожного військовослужбовця (працівника) військових структур із метою реалізації стратегічної мети щодо захисту Батьківщини від внутрішніх і зовнішніх ворогів. *Третя стратегічна складова* кадрової політики у військових і правоохоронних органах була зумовлена тоталітарним характером чинної в радянські часи системи управління. Вона передбачала пошук, призначення на вищі керівні посади, створення механізмів чіткого керування службовою діяльністю найбільш досвідчених і професійно підготовлених кадрів, здатних без жодних роздумів виконати будь-який наказ (навіть протиправний) партійно-політичного керівництва держави. *Четверта стратегічна складова* кадрової політики за часів СРСР встановлювала чіткі критерії визначення професійних якостей усіх категорій військовослужбовців (працівників) військових і правоохоронних структур держави. Зазначені критерії запроваджувались кадровими та військово-політичними органами для забезпечення ефективних механізмів управління службовою кар'єрою для кожного офіцера в силових структурах. *П'ята стратегічна складова* кадрової політики була спрямована на створення системи репресивних органів у військових і правоохоронних органах колишнього СРСР, діяльність яких була спрямована, з одного боку, на забезпечення законності та правопорядку у військових колективах, а з іншого – на забезпечення безумовного покарання винних за злочини, що були скоєні під час виконання службових обов'язків на військовій службі. Отже, характерними рисами кадрової політики у військових і правоохоронних органах колишнього СРСР були такі: кадрова політика чітко обслуговувала інтереси тоталітарного державного устрою; кадрові процеси у військових формуваннях були повністю політизовані; процеси

прийняття кадрових рішень були непрозорими та недемократичними [3, с. 290–292].

З набуттям незалежності Україною нагальною потребою забезпечення національної безпеки постало питання розроблення та реалізації національної кадрової політики у військових і правоохоронних органах України, яка б повністю відрізнялась від кадрової системи репресивних органів колишнього СРСР. Зокрема, цей процес розроблення та реалізації сучасної національної кадрової політики сектору безпеки та оборони України зумовлений різницею політичних і безпекових завдань. По-перше, кадрова політика у військових і правоохоронних органах України має на меті забезпечення національної безпеки в безпековій та оборонній сферах, що, на відміну від кадрової політики СРСР, обслуговували інтереси правлячої партійно-політичної еліти країни. По-друге, кадрова політика забезпечує здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки та оборони, а за часів СРСР контроль був тільки партійний, де силові структури були закритими для суспільства, а важливі питання військової та кадрової політики вирішувались тільки на рівні ЦК КПРС або його політбюро. По-третє, кадрова політика у військових і правоохоронних органах України передбачає врахування кращого світового досвіду кадрового менеджменту у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації всіх категорій військовослужбовців і правоохоронців, на відміну від закритої радянської кадрової політики. Отже, виконання цього важливого державного завдання передбачає формування в Україні сучасної кадрової політики сектору безпеки й оборони [3, с. 292–293].

Науковці вважають, що формування кадрової політики у військових і правоохоронних органах незалежної України пройшло *чотири історичні етапи свого розвитку*.

Перший етап формування та розвитку кадрової політики у військових і правоохоронних органах України охоплює історичний етап з 1991 по 1996 р.

Цей етап був найбільш важким перехідним періодом формування національної кадрової політики у військових і правоохоронних органах держави. Адже з розпадом СРСР на момент набуття Україною державної незалежності на території нашої держави розміщувалося значне угруповання військ (близько 900 тис. осіб), що були виведені з країн колишнього Варшавського договору [4, с. 3–4].

У першій Воєнній доктрині України, яка була затверджена 19 жовтня 1993 р., визначалися основні завдання та принципи будівництва військових і правоохоронних органів держави та їх поступовий перехід до професійної армії. Прийнята 19 жовтня 1993 р. постанова Верховної Ради України № 3650-XII «Про загальну структуру, чисельність та матеріально-технічне забезпечення Збройних сил України» зумовила політику скорочення персоналу до 455 тис. осіб. Тому, реалізуючи державні завдання, вже на початку 1994 р. кількість тільки Збройних сил України була скорочена більш ніж на 300 тис. осіб [5, с. 66].

Поряд із політикою інтенсивного скорочення персоналу робилися спроби створити власну модель кадрової політики, сформувати оптимальні штатні структури військових і правоохоронних органів України, а також забезпечити керівні посади у військових і правоохоронних структурах високопрофесійними і досвідченими кадрами. Проте всі ці зусилля виявились малоефективними [6, с. 271].

Серед основних характерних недоліків першого етапу формування та розвитку кадрової політики у військових і правоохоронних органах України були такі: концептуальні стратегічні документи з питань формування кадрової політики не враховували загальних тенденцій геополітичної ситуації у світі, а також місця і ролі України у глобальних і регіональних безпекових структурах світу; реалізація кадрової політики не була забезпечена економічними та ресурсними можливостями держави щодо розвитку та відтворення людського потенціалу у військових і правоохоронних структурах; здійснювалась адаптація кадрової політики колишнього СРСР до сучасних умов формування кадрової політики незалежної України за одночасної деполітизації військових і правоохоронних структур держави; заходи з реорганізації системи військового управління були спрямовані тільки на масове скорочення особового складу без надання людям необхідного соціального захисту, що спричинило значне погіршення морально-психологічного стану у військових і правоохоронних органах [6, с. 271–272].

Другий етап формування та розвитку кадрової політики у військових і правоохоронних органах України охоплює історичний період із 1997 по 2000 р. Під час цього етапу державне та військове керівництво певною мірою врахувало недоліки першого етапу фор-

мування та розвитку кадрової політики у військових і правоохоронних органах України, а саме: визначило стратегічні завдання Збройних сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів держави з урахуванням реалій геополітичної ситуації у світі; завершило перехід від кадрової доктрини СРСР до формування національної кадрової політики, внаслідок чого скорочено перелік бойових і спеціальних завдань для військових формувань і правоохоронних органів, з урахуванням без'ядерного та позаблокового статусу України; припинило масове скорочення персоналу військових і правоохоронних органів держави, оптимізувало організаційно-штатні структури у військових і правоохоронних органах; запровадило національну систему кадрового менеджменту, яка була спрямована на пошук, розстановку, оптимальне використання та професійне зростання персоналу військових і правоохоронних структур; створило національну систему морально-психологічного, ідейно-виховного та кадрового забезпечення військових формувань і правоохоронних органів; започаткувало низку міжнародних проектів і програм у сфері кадрового менеджменту та роботі з персоналом, після яких особовий склад військових і правоохоронних структур України набув можливості у форматі проведення різноманітних міжнародних заходів (навчальних візитів з обміну досвідом, міжнародних конференцій, тренінгів, участі в реалізації міжнародних навчальних програм тощо) ознайомитися з кращим світовим досвідом у цій сфері [6, с. 272–273].

Зазначені заходи відбувались у форматі реалізації Державної програми будівництва та розвитку Збройних сил України на період до 2005 р., що була підписана у 1997 р. Президентом України. Під час реалізації цього програмного документа було зроблено ряд суттєвих кроків щодо вдосконалення кадрової політики у військових і правоохоронних органах України, зокрема такі: підвищено ефективність системи державного управління зазначеними структурами; оптимізовано організаційно-штатну структуру військових і правоохоронних структур держави; розроблено навчальні програми та розпочато підготовку курсантів вищих навчальних закладів з урахуванням нагальних потреб забезпечення національної безпеки держави; започатковано певні напрями з вирішення соціальних і гуманітарних питань для військовослужбовців і членів їхніх сімей [7, с. 26–27].

Третій етап формування та розвитку кадрової політики у військових і правоохоронних органах України охоплює історичний період із 2001 по 2005 р. На цьому етапі кадрова політика України у цій сфері зазнала суттєвих організаційних і структурних змін. По-перше, в основу формування Збройних сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів було закладено функціональний принцип їх побудови та застосування. Наприклад, здійснено розподіл функцій і повноважень між Міністерством оборони України та Генеральним штабом Збройних сил України. Функціональними структурами Збройних сил України стали Об'єднані сили швидкого реагування, Основні сили оборони і Стратегічні резерви, при цьому пріоритет у формуванні був наданий Об'єднаним силам швидкого реагування. Цей процес зумовив внесення суттєвих коректив у регулювання кадрових процесів з огляду на необхідність формування нової військової еліти – керівників нової генерації, здатних ефективно вирішувати складні стратегічні завдання у сфері забезпечення національної безпеки. По-друге, суттєвий акцент було зроблено на розвиток і функціонування системи кадрового забезпечення військових і правоохоронних структур в умовах переходу їх на професійну основу. Наприклад, Законом України від 7 квітня 2001 р. № 239/2001 було затверджено «Концепцію переходу Збройних сил України до комплектування військовослужбовцями контрактної служби на період до 2015 р.». Також із метою досягнення високого рівня кадрового забезпечення Указом Президента України від 7 листопада 2001 р. № 1053/2001 «Про положення про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців» затверджено порядок проходження військової служби особами офіцерського складу, прапорщиками (мічманами), солдатами (матросами), сержантами і старшинами, а також порядок виконання цими особами військового обов'язку в запасі [8], а також Указом Президента України від 29 грудня 2009 р. затверджено «Положення про проходження служби у ДПСУ» [9]. Цим Положенням визначається порядок проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України у мирний час та особливості проходження військової служби в ній в особливий період. Це Положення застосовується також до відносин, що виникають у зв'язку з проходженням в органах Держприкордон-

служби кадрової військової служби особами офіцерського складу до їх переходу в установленому порядку на військову службу за контрактом або звільнення з військової служби. По-третє, поліпшено рівень морально-психологічного, гуманітарного та соціального забезпечення персоналу військових і правоохоронних органів України. Цьому процесу сприяло запровадження комплексних державно-управлінських заходів з удосконалення матеріально-технічного та фінансового забезпечення особового складу, вирішення питань забезпечення житлом військовослужбовців і членів їхніх сімей і вдосконалення їхнього медичного забезпечення. По-четверте, створено систему управління професійною кар'єрою та кар'єрного зростання. Переглянуто кваліфікаційні характеристики в частині визначення знань, умінь, навичок, цілісних характеристик та особистих якостей персоналу. Запроваджено періодичне оцінювання результатів професійної діяльності персоналу. Запроваджено механізм конкурсного відбору на обіймання посад шляхом прийняття колективного рішення у форматі засідань Вищих атестаційних комісій. По-п'яте, розроблено Стратегію розвитку військової освіти і науки відповідно до державних і галузевих стандартів вищої освіти, що дало змогу підвищити якість навчання у спеціалізованих навчальних закладах України, а також зберегти та розвивати їхній науковий потенціал [6, с. 274–275].

Третій етап формування та розвитку кадрової політики у військових і правоохоронних органах України був досить продуктивний з огляду на складність та ефективність реалізованих за цей історичний відтинок часу державних завдань. На жаль, обмежені матеріальні та фінансові ресурси держави щодо забезпечення реалізації державної політики в безпековій та оборонній сферах не дали змоги повністю реалізувати заплановані стратегічні завдання у сфері національної безпеки України. Водночас удалося зупинити деструктивні руйнівні кадрові процеси у військових і правоохоронних структурах і закласти фундамент для подальших реформ [10, с. 87–88].

Четвертий етап формування та розвитку кадрової політики у військових і правоохоронних органах України було розпочато у 2006 р. Основним завданням цього етапу визначено питання модернізації кадрової політики у військових і правоохоронних органах держави шляхом: 1) удосконалення системи управ-

ління сектором безпеки та оборони держави; 2) посилення функціональної спроможності стратегічної ланки управління військовими та правоохоронними органами України; 3) підвищення ефективності інформаційно-аналітичного, організаційного, кадрового забезпечення сектору безпеки та оборони держави; 4) оптимізації організаційно-штатної структури, створення дієвого кадрового резерву з огляду на потреби забезпечення національної безпеки та економічної можливості держави [6, с. 275–276].

Стратегічним нормативно-правовим актом із питань реформування кадрової політики цього етапу є «Концепція кадрової політики в Збройних силах України», затверджена наказом Міністра оборони України від 27 листопада 2007 р. [11]. Документом визначено стратегічні підвалини формування кадрової політики у Збройних силах України, а також механізми її реалізації, що передбачають комплектування Збройних сил України високопрофесійними кадрами.

Зміни нормативної бази розвитку кадрової політики у сфері безпеки під час президентства Віктора Януковича позначені, на нашу думку, формальними цілями вдосконалення, які на практиці не сприяли зростанню професіоналізму та патріотизму кадрового складу. До нормативно-правових актів цього періоду належать такі: «Концепція подальшого реформування та розвитку Збройних сил України до 2017 р.» [12]; Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України», затверджене Указом Президента України № 390/2012 [13]; Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2012 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень України», схвалене Указом Президента України від 29 грудня 2012 р. № 771/2012 [14].

У зв'язку з епохальними державотворчими змінами, початок яким поклала Революція гідності, вважаємо, що четвертий етап розвитку кадрової політики закінчився у 2014 р.

Збройна агресія РФ суттєво актуалізувала проблеми кадрової політики у військових і правоохоронних органах і зумовила активізацію механізмів її формування та реалізації. Такий підхід дає нам змогу виокремити *п'ятий етап формування кадрової політики у військових і правоохоронних органах незалежної України*, який бере свій початок від 2014 р. і триває дотепер.

Ключовим стратегічним нормативно-правовим актом, який визначає стратегічні пріо-

ритети розвитку сектору безпеки й оборони, є Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. [15]. Оскільки відповідно до п. 16 цього Закону до сектору безпеки й оборони належать система органів державної влади, Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних і розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України, то вважаємо, що потреби та напрями вдосконалення кадрової політики є спільними для всіх вказаних органів державної влади.

На нашу думку, на п'ятому етапі формування кадрової політики у військових і правоохоронних органах незалежної України є потреба вдосконалення системи управління персоналом, яка зумовлена чинниками, визначеними О.Ковалем, а саме: «змінами пріоритетів державної політики в секторі національної безпеки, а також реформами, передбаченими Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, яка ратифікована законом України, Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України; досягненням цілей партнерства в рамках Процесу планування та оцінки сил відповідно до міжнародної програми НАТО «Партнерство заради миру»; необхідністю забезпечення здатності особового складу ЗС виконувати нові завдання в умовах змін форм, методів і засобів ведення бойових дій і збройної боротьби, максимально ефективного використання кадрового потенціалу персоналу, який має бойовий досвід участі в АТО; приведенням загальної чисельності особового складу ЗС до показників достатньої необхідності (з урахуванням потенційних загроз); реалізацією політичного рішення щодо інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу до Організації Північноатлантичного договору; необхідністю забезпечення максимальної взаємосумісності ЗС зі збройними силами держав-членів НАТО шляхом запровадження стандартів Північноат-

лантичного альянсу; реформуванням органів військового управління відповідно до сучасних стандартів і принципів, прийнятих у державах-членах НАТО; професіоналізацією ЗС і створенням необхідного військового резерву; необхідністю реалізації принципу екстериторіальності під час комплектування ЗС військовослужбовцями; необхідністю заміщення частини первинних посад молодшого офіцерського складу посадами сержантського та старшинського складу...» [16, с. 170]. Перелічені чинники мають лягти в основу вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює кадрову політику правоохоронних органів.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, зазначимо, що напрямами вдосконалення кадрової політики правоохоронних органів на сучасному етапі, на нашу думку, є такі: 1) створення сучасної системи кадрового менеджменту відповідно до сучасних принципів, прийнятих у державах-членах НАТО; 2) приведення підготовки (перепідготовки та підвищення кваліфікації) фахівців до європейських та євроатлантичних стандартів; 3) вдосконалення нормативно-правових актів щодо соціального захисту службовців і членів їхніх сімей, а також соціальних стандартів служби в правоохоронних органах; 4) вдосконалення системи соціальної та професійної адаптації звільнених службовців до цивільного життя.

Перспективою подальших досліджень цієї проблематики є розроблення пропозицій стосовно вдосконалення нормативно-правових актів щодо кадрової політики у правоохоронних органах у сучасних умовах.

Список використаної літератури:

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України № 3781-XII від 23 грудня 1993 р. із змінами. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.
2. Загальна теорія держави і права / За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків: «Право», 2007. 432 с.
3. Банчук-Петросова О.В. Формування сучасної кадрової політики сектору безпеки та оборони України – потреба часу. Збірник наукових праць НАДУ. 2013. № 1. С. 288–299.
4. Пісковий С.В. Деякі рекомендації щодо організації та проведення кадрової роботи в регіональних управліннях, органах, закладах і установах Державної прикордонної служби України. Науковий вісник Державної прикордонної служби України: наук.-практ. альманах; за ред. О.В. Богуша. Хмельницький: Вид-во Нац. академії Держ. прикордон. служби України ім. Б. Хмельницького, 2004. № 2. С. 2–5.
5. Жолукевський В.В., Медвідь А.П., Мазур В.В. та інші. Військові кадри Збройних сил України на рубежі століть (1991–2009 рр.) (історичний нарис створення системи кадрових органів Збройних сил України) / За заг. ред. В.А. Діброва. К.: «Едельвейс і К», 2009. 439 с.
6. Банчук-Петросова О.В. Історичні етапи формування та розвитку кадрової політики у військових та правоохоронних органах України. Вісник НАДУ. 2013. № 2. С. 267–279.
7. Криволапчук В.О., Свірін М.О. Проблеми реформування системи МВС України. Теорія і практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 27 листопада 2009 р.) / За ред. Т.О. Проценка; ДНДІ МВС України. К.: ДНДІ, 2009. С. 22–27.
8. Про положення «Про проходження військової служби відповідними категоріями військовослужбовців»: Указ Президента України № 1053/2001 від 7 листопада 2001 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1053/2001>.
9. Про Положення «Про проходження громадянами України військової служби в Державній прикордонній службі України»: Указ Президента України № 1115/2009 від 29 грудня 2009 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1115/2009>.
10. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія. Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. 330 с.
11. Концепція кадрової політики в Збройних силах України. URL: <http://kiev.convdocs.org/docs/887/index100467-5.html?page=26>.
12. Концепція подальшого реформування та розвитку Збройних сил України до 2017 р. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244523388.
13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»: Указ Президента України від 8 червня 2012 р. № 390/2012. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/303.html>.
14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2012 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 29 грудня 2012 р. № 771/2012. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U771_12.html.
15. Про національну безпеку України: Закон України № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2018. № 31. Ст. 241.
16. Коваль О.В. Удосконалення державної кадрової політики в Збройних силах України. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. № 4 (35). С. 163–173.

Шарап С. А. История формирования кадровой политики в правоохранительных органах Украины

В статье исследованы исторические аспекты формирования кадровой политики в сфере безопасности и обороны Украины. Осуществлен анализ нормативно-правовой базы. Выделены проблемы и определены перспективные направления развития кадровой политики в правоохранительных органах.

Ключевые слова: *сектор безопасности и обороны, правоохранительные органы, кадровая политика, кадровый менеджмент, кадровое обеспечение.*

Sharap S. O. History of personnel policy formation in law enforcement agencies of Ukraine

The article analyzes the historical aspects of the formation of personnel policy in the field of security and defense of Ukraine. An analysis of the regulatory framework was carried out. The problems are identified and prospective directions of personnel policy development in law enforcement bodies are identified.

Key words: *security and defense sector, law enforcement agencies, personnel policy, personnel management, staffing.*

О. В. Шаповаласпірант ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна
Академія управління персоналом»

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У ГАЛУЗІ ОСВІТИ

Статтю присвячено дослідженню досвіду публічного адміністрування системою освіти європейських країн. З огляду на те, що управління сферою освіти має враховувати не лише наукові підходи сучасного менеджменту, але й національні особливості, обумовлені історією країни, сучасною її роллю в міжнародній системі поділу праці, які неодмінно відображаються на змістовному наповненні освітнього процесу, запропоновано вивчення досвіду окремих країн.

У якості оптимальних країн-донорів розглянуто Польщу, Німеччину та Швейцарію. Польщу обрано з огляду на спільне з Україною соціалістичне минуле, Німеччину – як провідну країну-учасницю ЄС, а Швейцарію, як країну, яка не є членом ЄС, але являє собою одну з найбільш розвинених країн Європи.

В ході аналізу досвіду Польщі, автор доходить висновку, щодо необхідності використання досвіду щодо розподілу повноважень між органами публічного адміністрування у сфері освіти. Якщо на рівні держави профільне міністерство встановлює загальні освітні стандарти, то основні повноваження самоврядування стосуються створення мережі дитсадків та шкіл (у тому числі – питання відкриття і ліквідації шкіл), а також реалізації їх фінансових планів.

В процесі аналізу досвіду Німеччини, виокремлено державницький підхід, що передбачає можливість отримати безкоштовну вищу освіту за умови, що навчання буде проводитися національною мовою країни, тобто німецькою.

Вивчення досвіду Швейцарії засвідчує необхідність вжиття таких заходів як підвищення державного фінансування освіти, активізація кредитування здобувачів освіти на пільгових умовах, формування та позиціонування спеціалізації окремих, топових ВНЗ.

Ключові слова: освіта, система освіти, публічне адміністрування, менеджмент, середня освіта, вища освіта, зарубіжний досвід, Європейський Союз, Німеччина, Польща, Швейцарія, вищий навчальний заклад.

Обґрунтування актуальності теми дослідження.

Освіта здавна була, і наразі лишається невід'ємною складовою кожної цивілізованої держави. Освіта в Україні має багато столітню історію, а практика її державного регулювання є вкрай багатою, хоча й не завжди – однозначною. Тривалий час, з огляду на перебування українських земель у складі різних державних утворень, мало місце управління системою освіти, орієнтоване на інтереси інших держав. І лише зі здобуттям Україною незалежності в 1991 році, наша система освіти отримала можливість формувати власну систему управління, що поступово переходила у формат публічного адміністрування. Проте, євроінтеграційні прагнення України наразі обумовлюють потребу вивчення провідного досвіду розвинених європейських країн. Врахування такого досвіду дозволить сформулювати наукові підходи стосовно комплексу заходів, спрямованих

на ефективне реформування системи публічного адміністрування системою освіти в Україні.

Огляд останніх досліджень з окресленої тематики. Проблематика функціонування системи освіти України неодноразово потрапляла до кола уваги ряду вітчизняних вчених у галузях державного управління, права, економіки, політології. Серед іншого, увагу зарубіжному досвіду регулювання освітньої сфери, у своїх працях приділяли такі науковці як: В. П. Андрущенко, С. К. Андрейчук, В. Д. Бакуменко, М. М. Білинська, І. С. Булах, С. М. Домбровська, В. С. Журавський, С. Ф. Клепко, В. Г. Кремень, А. І. Кузьмінський, І. П. Лопушинський, С. М. Ніколаєнко, В. В. Олійник, І. А. Прокопенко, Н. Г. Протасова, Є. О. Романенко, С. О. Шевченко, Р. Г. Щокін, Т. С. Яровой та інші. Водночас, необхідність вивчення європейського досвіду публічного адміністрування у сфері освіти обумовлює актуальність нових досліджень окресленої тематики.

Метою публікації є аналіз європейського досвіду публічного адміністрування у галузі освіти.

Основний зміст дослідження. На сьогодні у країнах Європи історично склалися різні моделі управління освітою. Навіть в умовах зближення політики в рамках Європейського Союзу освітні системи залишаються унікальними у кожній країні з різним ступенем централізації/децентралізації управління та фінансування сфери освіти [1; 2]. Таке розмаїття обумовлює доцільність вивчення систем освіти та особливостей публічного адміністрування ними у різних країнах ЄС.

Доволі цікавим, в контексті нашого дослідження, видається досвід Польщі, яка після розпаду СРСР та Варшавського блоку, пройшла тривале реформування усіх сфер суспільного життя. Не стала винятком і польська система освіти. Маючи вкрай централізовану систему управління освітою (як і Україна в 1991 році), Польща спромоглася досягти високого рівня децентралізації як вищої, так і середньої освіти.

Традиції вищої освіти в Польщі, беруть початок ще у XIV ст. В цій країні знаходиться чимало найстаріших університетів Європи, серед яких і Ягелонський університет (заснований у 1364 році) [3]. Повторюючи історію польської державності, освіта цієї країни знала періоди піднесення та занепаду. Останні десять років система освіти Польщі розвивається вкрай швидкими темпами, навіть у порівнянні з іншими європейськими країнами. Кількість вищих навчальних закладів і кількість студентів стрімко зростає. Найбільшими містами-осередками вищої освіти в Польщі є Варшава, Краків, Гданськ, Познань, Вроцлав, Лодзь. Варто зазначити, що сучасна система вищої освіти в Польщі, включає державні й приватні вищі навчальні заклади, перевірку діяльності яких (включно з контролем стандартів освіти) здійснює Польський Державний Акредитаційний Комітет (Panstwowa Komisja Akredytacyjna). Наразі в країні нараховується 310 приватних університетів й коледжів і 138 державних вищих навчальних закладів [4].

Але найбільш корисним для України може стати досвід Польщі щодо розподілу повноважень між органами публічного адміністрування у сфері освіти. Адже якщо на рівні держави профільне міністерство встановлює загальні освітні стандарти, то основні повноваження самоврядування стосуються створення мережі дитсадків

та шкіл (у тому числі – питання відкриття і ліквідації шкіл), а також прийняття фінансових планів. Органи місцевого самоврядування встановлюють місцеві тарифні сітки оплати праці вчителів (які відповідають мінімальній і середній зарплатні, встановленій Міністерством національної освіти), організують і фінансують підвезення учнів до шкіл, дбають за утримання шкільних будинків, належне обладнання та умови праці [2; 5]. В Україні наразі тільки розпочинається адміністративна реформа, і гостро постають питання розподілу повноважень та обов'язків стосовно забезпечення діяльності освітніх закладів між центральними органами державної влади та представниками територіальних громад.

В Німеччині освіта також є однією з пріоритетних сфер діяльності. В другій половині XX століття Німеччина була розділена на ФРН та НДР, що обумовило різний розвиток цих територій, у тому числі – їх систем освіти. В НДР, що перебувала під зовнішнім управлінням СРСР, система освіти була схожою на радянську, хоча й мала свої особливості (діти обов'язково потрапляли до дитячого садочку в 3-річному віці, у ВНЗ не було вступних іспитів, а випускники зобов'язані були відпрацювати певну кількість років за державним направленням). Натомість, в ФРН діти до 3-х років частіше виховувалися вдома, єдиної програми, за якою готували в школі не було, а оплата навчання в приватних школах та інтернатах була прерогативою заможних людей. Однак ключовою особливістю була (й залишається) федералізація освіти. Шкільні програми, умови навчання та вимоги в різних федеральних землях могли суттєво відрізнятися. Однак у 1990-2000 роках було проведено ряд реформ, зокрема – у сфері шкільної освіти. Серед іншого, було сформовано загальний підхід до поділу на «першу ланку» (до десятого класу) та «другу ланку» (два останні роки навчання в гімназії за напрямом) [6].

У сфері вищої освіти Німеччини теж є свої особливості. У цій країні наявні сотні ВНЗ, деякі з них мають багатий історичний спадок. Зокрема, Гейдельберський та Кельнський університети були засновані ще у 1386-1388 роках [7]. Наразі Німеччина посідає четверте місце у світі за числом іноземних студентів (після Великої Британії, США та Франції). При цьому 56% іноземних студентів становлять вихідці з європейських країн. У Німеччині студенти-іноземці мають можливість отримати безкоштовну вищу освіту за умови, що навчання буде проводитися національною мовою країни, тобто німецькою.

У випадку, якщо навчання проводитиметься англійською – освітні послуги платні [8]. Таким чином держава у Німеччині, в першу чергу стимулює розвиток національної науки. І цей підхід варто було б враховувати як українським науковцям, так і політикам.

Певно, однією з найцікавіших у контексті вивчення досвіду адміністрування у сфері освіти та науки, можна вважати Швейцарію. Особливо цікавим є саме досвід організації системи вищої освіти. Наразі в цій країні діє 10 кантональних університетів та дві політехнічні школи, прирівняні до університетів. Окрім того, функціонує мережа професійної освіти з численними філіалами по всій країні.

Найбільш красномовним свідченням рівня Швейцарської освіти та науки є кількість Нобелівських лауреатів, пов'язаних з цією країною. І якщо по загальній кількості таких науковців цієї країні далеко не тільки до США, але й до Великобританії, то по відносній кількості показники є дуже високими. На кожен 1 мільйон населення Швейцарії припадає 3 Нобелівських лауреати, і в цьому рейтингу Швейцарія серед безперечних світових лідерів, адже поступається (з огляду на специфіку пропорційних розрахунків) тільки таким мініатюрним державам як Люксембург, Сент-Люсія та Фарерські острови [9; 10].

У 12 провідних швейцарських університетах навчається близько 140 тисяч студентів, причому третина з них – іноземці. Причин такої популярності швейцарських ВНЗ чимало. Окремі з них і роблять швейцарську освіту привабливою для абітурієнтів з різних країн. Так, зокрема, швейцарські дипломи визнаються і цінуються в усьому світі. Окрім того, вибір спеціальностей, в тому числі й доволі рідкісних, практично безмежний, а умови вступу є досить ліберальними. Власне, обмеження для іноземних громадян існують тільки на медичних, стоматологічних та ветеринарних факультетах. Ну і не в останню чергу вагомим фактором є те, що плата за навчання жорстко фіксована і є порівняно не високою.

Усі швейцарські вузи перейшли на Болонську систему, отож в університетах на гуманітарних спеціальностях бакалаври вчать 4 роки, інженери та інші представники технічних напрямків – 5 років, медики – 7 років. Але, в першу чергу, важливим є рівень інвестування в освіту з боку держави. Видатки з бюджету на освітню галузь становлять близько 5% ВВП, що є доволі високим показником. Окрім того, в Швейцарії існує можливість взяти дуже дешевий кредит на осві-

ту або отримати стипендіальну підтримку від уповноважених кантональних органів і приватних фондів, у тому числі – і для іноземних громадян, що демонструють успішність в навчанні.

Як і в Україні, у Швейцарії в період середньовіччя не було налагодженої вищої освіти. Найстарші університети на території Швейцарії почали з'являтися у XV столітті. Зокрема, перший університет тут був заснований лише в 1460 році у місті Базель [11]. При тому, що всі швейцарські ВНЗ дають дуже високий рівень підготовки, помітною є спеціалізація, яка переважно історично сформована. Так, університет Цюріха є по за конкуренцією в підготовці фахівців банківської та страхової справи. Але, водночас, 20 Нобелівських лауреатів у галузі фізики, хімії та медицини дозволяють говорити про наявність у найбільшому швейцарському ВНЗ потужної природничої наукової школи. Натомість, Бернський університет приваблює майбутніх фізиків унікальною матеріально-технічною базою, адже студенти та докторанти у процесі навчання проходять практику в Міжнародному дослідницькому центрі CERN – найбільшій у світі лабораторії фізики високих енергій (яка, серед іншого, займається обслуговуванням Великого андронного колайдера). Водночас, дуже престижними в цьому ВНЗ вважаються історичний і філософський факультети [12]. У італомовному університеті в Лугано, ведеться поглиблена підготовка найбільш затребуваних фахівців для сучасного бізнесу: IT, PR, архітектури і дизайну [13]. Такий досвід доречно було б адаптувати для застосування в Україні. Зокрема, необхідними та нагальними є такі кроки як підвищення державного фінансування освіти, активізація кредитування здобувачів освіти на пільгових умовах, формування та позиціонування спеціалізації окремих, топових ВНЗ.

Висновки і рекомендації.

Освіта, як сфера суспільних відносин, є однією з визначальних складових цивілізаційного виміру розвитку суспільства. Управління сферою освіти має враховувати не лише наукові підходи сучасного менеджменту, але й національні особливості, обумовлені історією країни, сучасною її роллю в міжнародній системі поділу праці, які неодмінно відображаються на змістовному наповненні освітнього процесу.

В контексті євроінтеграції вкрай важливим є вивчення досвіду як провідних країн-учасниць ЄС, так і інших провідних країн Європи. Саме тому нами було проаналізовано досвід Польщі, Німеччини та Швейцарії.

В Україні наразі тільки розпочинається адміністративна реформа, і гостро постають питання розподілу повноважень та обов'язків стосовно забезпечення діяльності освітніх закладів між центральними органами державної влади та представниками територіальних громад, що обумовлює доречність врахування польського досвіду децентралізації публічного адміністрування освітою.

Корисним досвідом Німеччини, в першу чергу, можна вважати стимулювання розвитку національної науки, шляхом заохочення навчання виключно державною мовою. І цей підхід варто було б враховувати як українським науковцям, так і політикам.

Дослідження досвіду Швейцарії, як країни яка не є членом ЄС, проте не поступається таким ні рівнем життя, ні іншими цивілізаційними показниками, дозволяє виокремити такі корисні кроки успішної побудови системи освіти як: підвищення державного фінансування освіти, активізація кредитування здобувачів освіти на пільгових умовах, формування та позиціонування спеціалізації окремих, топових ВНЗ.

Список використаної літератури:

1. Децентралізація чи централізоване управління? Освіта у світі <http://www.osvita.ua.com/2015/05/19343/>
2. Щокін Р.Г. Правове регулювання галузі освіти в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Наше право. 2017. № 1. С. 43-47.
3. UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI URL: <https://www.uj.edu.pl/>
4. Система освіти Польщі URL : <http://www.osvita.org.ua/abroad/edusystem/pol/>
5. Шиян Р. Децентралізація освіти у Польщі: досвід для України. – К.: «Юстон», 2016. – 44 с.
6. Bildung in Deutschland, 2012. URL : <http://www.bildungsbericht.de/index.html?seite=10203>
7. Hilde de Ridder-Symoens, Walter Rüegg. A History of the University in Europe. Volume 2, Universities in Early Modern Europe (1500-1800). – Cambridge University Press, 2003. 720 с.
8. Система освіти Німеччини URL : <http://www.osvita.org.ua/abroad/edusystem/deu/>
9. Система освіти Швейцарії URL : <http://www.osvita.org.ua/abroad/edusystem/che/>
10. Ashley Kirk. Nobel Prize winners: Which country has the most Nobel laureates? The Telegraph. 12 October 2015. URL : <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/11926364/Nobel-Prize-winners-Which-country-has-the-most-Nobel-laureates.html>
11. Unigeschichte seit 1460 Universität Basel URL : <https://www.unibas.ch/en.html>
12. Bern University URL : https://www.bfh.ch/de/studium/?gclid=EAlaIqobChMltqSsIryT7AIVARd7Ch1U3wiOEAYASAAEgIJI_D_BwE
13. Università della Svizzera italiana URL : <https://www.usi.ch/it>

Шаповал А. В. Европейский опыт публичного администрирования в области образования

Статья посвящена исследованию опыта публичного администрирования системой образования европейских стран. Исходя из того, что публичное управление сферой образования должно учитывать не только научные подходы современного менеджмента, но и национальные особенности, обусловленные историей страны, современной ее ролью в международной системе разделения труда, которые непременно отражаются на содержательном наполнении образовательного процесса, предложено изучение опыта отдельных стран.

В качестве оптимальных стран-доноров рассмотрено Польшу, Германию и Швейцарию. Выбор Польши обусловлен общим с Украиной социалистическим прошлым, Германии – как ведущей страны-участницы ЕС, а Швейцарии – как страны, которая не является членом ЕС, но представляет собой одну из наиболее развитых стран Европы.

В ходе анализа опыта Польши, автор приходит к выводу, о необходимости использования опыта распределения полномочий между органами публичного администрирования в сфере образования. Если на уровне государства профильное министерство устанавливает общие образовательные стандарты, то основные полномочия самоуправления, касаются создания сети детских садов и школ (в том числе – вопрос их открытия и ликвидации), а также реализации их финансовых планов.

В процессе анализа опыта Германии, выделен государственный подход, предусматривающий возможность получить бесплатное высшее образование при условии, что обучение будет проводиться на национальном языке страны, то есть на немецком.

Изучение опыта Швейцарии свидетельствует о необходимости принятия таких мер как повышение государственного финансирования образования, активизация кредитования соискателей образования на льготных условиях, формирование и позиционирование специализации отдельных, топовых вузов.

Ключевые слова: образование, система образования, публичное администрирование, менеджмент, среднее образование, высшее образование, зарубежный опыт, Европейский Союз, Польша, Швейцария, высшее учебное заведение.

Shapoval O. V. The European experience of public administration in the field of education

The article is devoted to the study of the experience of public administration of the education system of European countries. Given that the public administration of education should take into account not only the scientific approaches of modern management, but also national characteristics due to the history of the country, its modern role in the international system of division of labor, which inevitably reflects on the content of the educational process .

Poland, Germany and Switzerland were considered as optimal donor countries. Poland was chosen due to its common socialist past with Ukraine, Germany - as a leading member of the EU, and Switzerland as a country that is not a member of the EU, but is one of the most developed countries in Europe.

In the analysis of the experience of Poland, the author concludes that it is necessary to use the experience of the division of powers between public administration bodies in the field of education. If at the state level the relevant ministry sets general educational standards, the main powers of self-government relate to the creation of a network of kindergartens and schools (including the opening and liquidation of schools), as well as the implementation of their financial plans.

In the process of analyzing the experience of Germany, the state approach was singled out, which provides for the possibility of receiving free higher education, provided that education will be conducted in the national language of the country, ie German.

The study of the Swiss experience shows the need to take such measures as increasing public funding for education, intensifying lending to students on favorable terms, the formation and positioning of specialization of individual, top universities.

Key words: *education, education system, public administration, management, secondary education, higher education, foreign experience, European Union, Germany, Poland, Switzerland, higher education institution.*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342.97:35.07

П. В. Лілікович

аспірант

Чернігівського національного технологічного університету

СУЧАСНІ ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

У статті досліджено основні теоретичні питання сфери надання адміністративних послуг в Україні, яка розвивається швидкими темпами. Розкрито сутність терміну «послуга», та виокремлених понять «державна», «адміністративна», «муніципальна», «соціальна», «управлінська» послуга. Досліджено категорію «публічні послуги». Зазначено про те, що адміністративні послуги є видом публічних послуг, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а надання таких послуг передбачає кінцевий результат – індивідуальний адміністративний акт. Наведено наявну класифікацію адміністративних послуг, історію розвитку сфери відносин між громадянами розвинутих країн та органами публічної влади, основні аспекти на доктринальному рівні, в яких науковці розглядають адміністративну послугу. Розкрито сутність поняття «адміністративна послуга», що існує не лише у вітчизняній науці, а й у розвинутих країнах світу. Схарактеризовано основні проблемні питання, що існують у системі надання адміністративних послуг. Наголошено на звуженні кола проблемних питань у процесі надання адміністративних послуг, оскільки вони сьогодні знаходяться на якісно новому рівні. Наведено основні критерії якості надання таких послуг. Зазначено про створення та організацію роботи центрів надання адміністративних послуг в Україні, які виступають одним з ключових моментів реформування місцевого самоврядування. Наведено базові адміністративні послуги з отриманням яких протягом життя зіштовхується абсолютна більшість громадян. Наголошено на практичній реалізації одного з принципів надання адміністративних послуг (територіальної доступності та зручності) та необхідності подальшого впровадження інформаційних технологій в зазначеній сфері, як одного з найбільш перспективного напрямку задоволення потреб всіх учасників системи публічного управління.

Ключові слова: послуга, адміністративні послуги, публічне управління.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Різноманітні зміни, що відбуваються в сучасній Україні постійно спонукають до пошуку ефективних відносин між державним сектором та приватними особами. Саме тому важливим та актуальним напрямом стає перспектива реалізації сервісного підходу в публічному управлінні. Якість надання адміністративних послуг виступає показником ефективності механізму функціонування системи державного управління в нашій державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У мережі Інтернет сьогодні можна знайти багато

актуальних публікацій, які стосуються безпосередньо висвітлення актуальних питань у сфері надання адміністративних послуг. Варто відзначити В. Авер'янова, К. Афанасьєва, С. Вдовенка, І. Коліушка, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, О. Остапенка, Г. Писаренка, Б. Савченка, В. Тимощука, В. Шамрая та ін. Вчені у своїх працях розглядають не лише процес надання адміністративних послуг населенню органами державної влади та місцевого самоврядування, а й окремі аспекти якості надання таких послуг.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Після проведеного

дослідження публікацій, що існують, можна стверджувати про надзвичайну актуалізацію за останні роки питання щодо впровадження у практику різних видів публічних послуг в Україні. Сьогодні погляди різних науковців спрямовані на розгляд саме адміністративних послуг. Однак недостатньо дослідженим залишається питання визначення місця адміністративних послуг у системі публічного управління.

Мета статті. Дослідження основних понять та ознак адміністративних послуг в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Розпочавши процес реформування місцевого самоврядування Україна стала на шлях євроінтеграції та почала передавати функції на місцевий рівень, щоб повноваження отримали ті органи, які знаходяться ближче до громадян та мають можливість реалізовувати їх найбільш успішно. Одним з основних завдань реформування виступає забезпечення доступності та якості публічних послуг.

Сфера послуг в Україні, хоч і нова, але одна з найперспективніших галузей державного управління, яка швидко розвивається. Надання державними органами різноманітних адміні-

стративних послуг громадянам чи юридичним особам – новий формат оцінки їхніх взаємовідносин. Одна з категорій таких відносин – адміністративні послуги.

Послуга – це діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чиїх-небудь потреб. Під «послугою» розуміється вид корисної діяльності, яка не створює матеріальних цінностей або самостійного виду продукту, а результат цієї діяльності споживається в процесі її здійснення. Термін «послуга» в нормативно-правових актах застосовується для регулювання суспільних відносин [1]. Певною мірою виокремлюються поняття «державна», «адміністративна», «муніципальна», «соціальна», «управлінська» послуга (Рисунок 1).

Багато видатних вчених одноставні в тому, що публічними є всі послуги, які надаються публічним сектором, за рахунок публічних коштів та за надання яких відповідальність несе публічна влада [2]. В англійській мові для визначення категорії публічних послуг вживається термін «public services», але на українську мову даний термін було перекладено як «державні послуги». У зв'язку з реалізацією сервісного підходу в правовий обіг вводиться поняття «адміні-

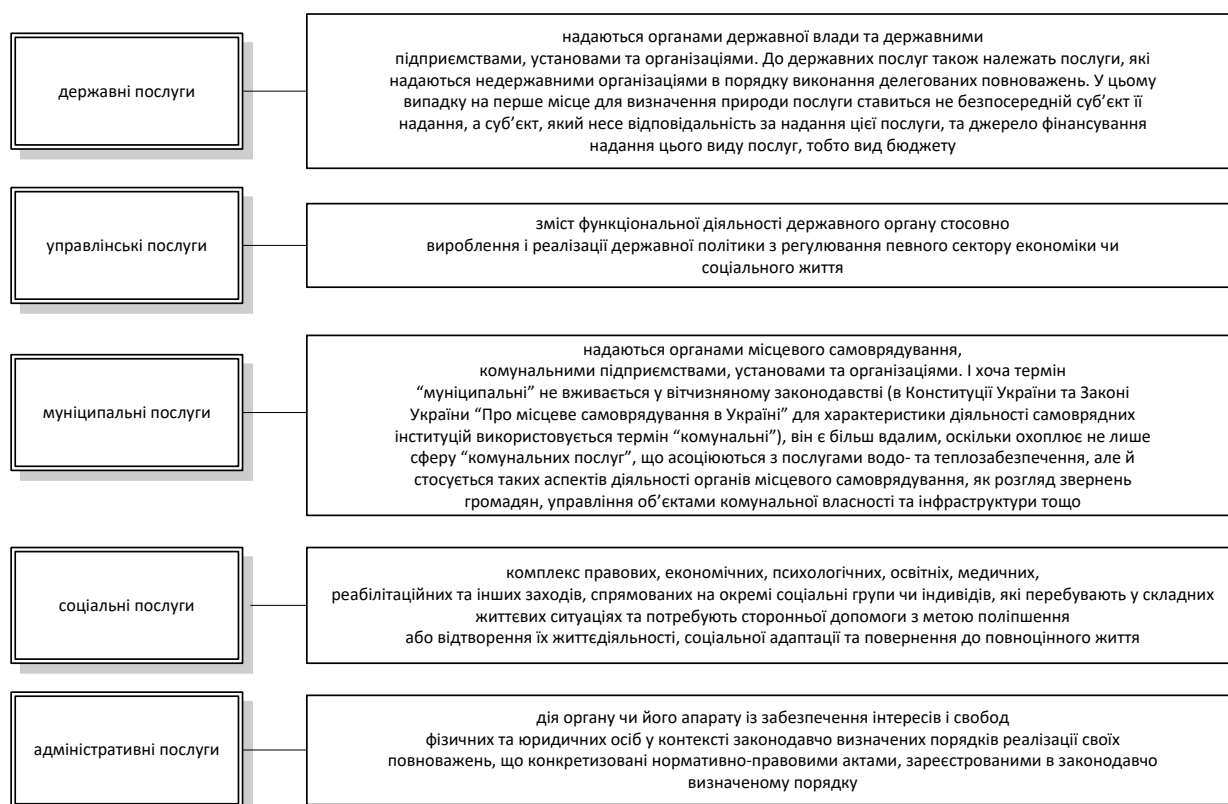


Рис. 1. Визначення деяких видів послуг

Джерело: побудовано на основі [1]

стративні послуги», що віддзеркалює новий тип відносин держави та приватної особи. У той же час, адміністративні послуги є видом публічних послуг, що надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а надання таких послуг передбачає кінцевий результат – індивідуальний адміністративний акт [3].

У літературних джерелах [4] науковці також зазначають, що вживання терміну «адміністративні послуги» є більш доцільним і коректним, оскільки вказується на суб'єкт, який надає такі послуги, – на адміністрацію (адміністративні органи) та владно-публічну (адміністративну) природу діяльності щодо надання цих послуг. На думку К. Афанасьєва, яку підтримують автори, адміністративними послугами є публічні послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування й іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [5].

На рисунку 2 наведено найбільш розповсюджену класифікацію адміністративних послуг.

Однак, починаючи з 80-х років ХХ ст. в багатьох розвинених країнах (Великобританія, США, Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія та ін.) змінилися пріоритети у сфері відносин між громадянами цих країн та органами публічної влади. Основним у своїй діяльності вони почали вважати надання якісних адміністративних послуг, беручи до уваги те, що людина, її права, свободи та законні інтереси є найвищою соціальною цінністю. Відповідно, громадяни у відносинах із владою є не прохачами, а споживачами послуг. Держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача («клієнта»), його запити та очікування. Зазначене фактично і було початком упровадження доктрини «служіння» («надання послуг»). Отже, основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому категорія «послуг» у своїй основі має те саме навантаження, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи [6, 7].



Рис.2. Класифікація адміністративних послуг

Джерело: побудовано на основі [9]

На доктринальному рівні адміністративну послугу науковці розглядають у двох аспектах: 1) як публічно-владну діяльність уповноваженого органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи; 2) як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, спрямованої на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснювалась за заявою особи.

Формалізоване визначення терміну містить Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. №5203-VI (в редакції від 01.01.2016 р.): «адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи, відповідно до закону». Мета запровадження, полягає у створенні такої взаємодії між уповноваженими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами влад-

них повноважень, за яких якісні адміністративні послуги будуть надаватися без черг, паперової тяганини й бюрократизму [8].

Адміністративні послуги – це публічні (державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [9].

Поняття «адміністративна послуга» використовується, насамперед, у країнах у таких країнах як Велика Британія, Канада, США, Фінляндія, Швеція. Також у багатьох країнах континентальної Європи домінуючим залишається традиційний підхід нормативного визначення відносин між владою і приватними особами через використання таких категорій, як «повноваження», «функції» та «завдання» адміністративних органів. Крім того, у вітчизняній літературі часто вживалося поняття «управлінські послуги», яке, на думку провідних науковців у даній сфері, є менш вдалим [10].

Адміністративні послуги є провідним засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, що



Рис. 3. Основні критерії якості надання адміністративних послуг в Україні

Джерело: побудовано на основі [12]

вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюються самими громадянами і стосуються їхніх суб'єктивних прав [9].

Розуміння юридичного змісту такого явища як адміністративні послуги дозволяє впроваджувати нові організаційні форми надання адміністративних послуг – створювати «універсами послуг» [11].

У той же час, основними проблемами системи надання адміністративних послуг ще у Концепції проекту Закону України "Про адміністративні послуги" (2009 рік) були визнані наступні: наявність непередбачених законами видів адміністративних послуг; поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг; перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб; вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі; необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг; встановлення в адміністративному органі графіка приймання громадян у незручний для них час; необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг; обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг; фактичне зобов'язування фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги; віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю і надання відповідних послуг; ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури [12].

Слід відзначити, що сьогодні впроваджений в Україні формат отримання адміністративних послуг якісно різниться від того, що існував, а більшість коло проблемних питань дуже звузилось.

Якість адміністративних послуг у тому ж документі пропонується оцінювати за певними критеріями (Рисунок 3).

Закон [13] регламентує організацію роботи центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), створення яких є одним з ключових моментів реформування місцевого самоврядування.

До базових адміністративних послуг можна віднести послуги з реєстрації актів громадянського стану, місця проживання і видачі (обміну) паспортних (ідентифікаційних) документів,

нерухомості, суб'єктів господарювання, транспортних засобів та видачі (обміну) посвідчень водія тощо. Тобто послуги, з отриманням яких протягом життя зіштовхується абсолютна більшість громадян.

Крім цього, у багатьох ЦНАПах забезпечено доступ до додаткових супутніх послуг. Тобто відбувається практична реалізація одного з принципів надання адміністративних послуг, а саме – територіальна доступність та зручність (зосередження усіх виконавчих органів в одному приміщенні певної громади).

Висновки. Отже, адміністративні послуги є складовою сучасної системи публічного управління. Формування сервісного підходу дозволяє задовольнити потреби всіх учасників публічного управління в державі. Можна підсумувати, що переваги від нових форм надання адміністративних послуг відчуються не лише громадянами та бізнесом (це стосується насамперед зручності та доступності послуг). Позитивні моменти для керівництва міста та працівників органів влади є не менш вагомими, а саме: задоволені громадяни, упорядковані умови праці, раціональні процедури прийняття рішень, мінімізація умов для корупції та зловживань, покращений інвестиційний клімат [8]. Також подальше удосконалення сфери надання адміністративних послуг, в тому числі з обов'язковим використанням інформаційно-комунікаційних технологій, стає важливим завданням у напрямі пошуку наукових та практичних механізмів забезпечення належного її функціонування. Вважаємо за необхідне подальше впровадження інформаційних технологій у даній сфері як найперспективнішого компонента надання адміністративних послуг. З цією метою необхідно проводити моніторинг адміністративних послуг, щоб з'ясувати, які з них можуть надаватися через мережу Інтернет, що вже давно використовується у провідних країнах світу.

Список використаної літератури:

1. Буханевич О.М. Щодо поняття «адміністративна послуга». Всеукраїнська науково-практична інтернет-конференція «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (м. Хмельницький, 23 - 30 квітня 2018 р.). URL: http://univer.km.ua/doc/tezy2018/Bukhanevych_O_M.pdf
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / І. Б. Коліушко (відп.ред.), В. П. Тимошук (авт.-упоряд.) – К. 2003. – 496 с

3. Михайлюк Я. Поняття адміністративних послуг та характеристика їх нормативно-правового регулювання / Я. Михайлюк // Юридична Україна. – 2014. – № 6. – С. 31-35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2014_6_7.
4. Мариняк Н. М. Адміністративна послуга та її співвідношення з суміжними поняттями. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2131/vnulpurn201582412.pdf>
5. Афанасьєв К.К. Адміністративні послуги: навчальний посібник / К. К. Афанасьєв. – Луганськ: РВВДУВС, 2010. – 175 с
6. Тимошук В. Адміністративні послуги: Посібник / [В. Тимошук]; Швейцарськоукраїнський проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – К.: ТОВ "Софія-А". – 2012. – 104 с
7. Білоус В. Т. Буханевич О. М. Деякі питання становлення інституту адміністративних послуг в Україні на підзаконному рівні. URL: http://www.univer.km.ua/statti/bukhanevych_o.m._deyaki_pytannya_stanovlennya_instytutu_administratyvnykh_poslugh_v_ukrayini_na_pidzakonnomu_rivni.pdf
8. Маркевич О. Адміністративні послуги в контексті децентралізації. Онлайн журнал. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/administrativni-poslugi-v-konteksti-decentralizaciyi.html>
9. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади. Навчальний посібник: Київ, 2009. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/dvu/oslavskyj_vvu/part7/704.htm
10. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. / за ред. В. В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с
11. Адміністративна реформа для людини (науково практичний нарис) / За заг. ред. І. Б. Коліушка – К.: Факт, 2001. – С. 34-35
12. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/29277890>
13. Закон України «Про адміністративні послуги». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17?find=1&text=%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D1%97+%D1%8F%D0%BA%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96#w2_1

Лиликович П. В. Современные понятия и признаки административных услуг в Украине

В статье исследованы основные теоретические вопросы сферы предоставления административных услуг в Украине, которая развивается быстрыми темпами. Раскрыта сущность термина «услуга», и выделенных понятий «государственная», «административная», «муниципальная», «социальная», «управленческая» услуга. Исследована категорию «публичные услуги». Указано на то, что административные услуги является видом публичных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, органами местного самоуправления в целях обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, а предоставление таких услуг предполагает конечный результат - индивидуальный административный акт. Приведены имеющуюся классификацию административных услуг, историю развития сферы отношений между гражданами развитых стран и органами публичной власти, основные аспекты на доктринальном уровне, в которых ученые рассматривают административную услугу. Раскрыта сущность понятия «административная услуга», что существует не только в отечественной науке, но и в развитых странах мира. Охарактеризованы основные проблемные вопросы, существующие в системе предоставления административных услуг. Отмечено сужение круга проблемных вопросов в процессе предоставления административных услуг, так как они находятся на качественно новом уровне. Приведены основные критерии качества предоставления таких услуг. Указано на создание и организацию работы центров предоставления административных услуг в Украине, которые выступают одним из ключевых моментов реформирования местного самоуправления. Приведены базовые административные услуги с получением которых в течение жизни сталкивается абсолютное большинство граждан. Отмечено практическая реализация одного из принципов предоставления административных услуг (территориальной доступности и удобства) и необходимости дальнейшего внедрения информационных технологий в указанной сфере, как одного из наиболее перспективного направления удовлетворения потребностей всех участников системы публичного управления.

Ключевые слова: услуга, административные услуги, общественное управление.

Lilikovych P. V. Modern concepts and signs of administrative services in Ukraine

This article examines the main theoretical issues in the field of administrative services in Ukraine, which is developing rapidly. The essence of the term "service" and the isolated concepts of "state", "administrative", "municipal", "social" and "administrative" service are revealed. The category "public services" is investigated. It is noted that administrative services are a type of public services

provided by executive bodies, local governments to ensure the realization of rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities, and the provision of such services provides the end result - an individual administrative act. The current classification of administrative services, the history of the development of relations between citizens of developed countries and public authorities, the main aspects at the doctrinal level in which scholars consider the administrative service. The essence of the concept of "administrative service", which exists not only in domestic science, but also in developed countries. The main problematic issues that exist in the system of administrative services are described. Emphasis is placed on narrowing the range of problematic issues in the process of providing administrative services, as they are now at a qualitatively new level. The main criteria for the quality of such services are presented. It is noted about the creation and organization of administrative service centres in Ukraine, which are one of the key points in the reform of local self-government. The basic administrative services with which the absolute majority of citizens face during their life are given. Emphasis is placed on the practical implementation of one of the principles of providing administrative services (territorial accessibility and convenience) and the need for further implementation of information technology in this area, as one of the most promising areas to meet the needs of all participants in public administration.

Key words: *service, administrative services, public management.*

Я. М. Радченко

аспірант
Класичного приватного університету

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЩОДО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЗА ВИСЛУГУ РОКІВ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ

Стаття присвячена особливостям пенсійного забезпечення військовослужбовців за вислугу років. Пенсійне забезпечення військовослужбовців є свого роду подякою цим людям за чесно виконану роботу щодо забезпечення безпеки та вселяє впевненість у діючих співробітників-військовослужбовців у тому, що вони не будуть покинуті державою напризволяще при настанні ушкодження їх здоров'я під час виконання ними обов'язків військової служби, або у разі набуття права на пенсію за вислугою років, адже основне призначення та завдання пенсій – забезпечити матеріальну підтримку громадян у випадках настання соціальних ризиків, передбачених у законодавстві. Воно є сукупністю відносин з виплати державою, в особі уповноважених нею суб'єктів, пенсій з метою виконання своїх зобов'язань перед тими громадянами, у яких право на пенсію виникло в результаті проходження військової служби.

Автор виділяє такі особливості пенсійного забезпечення військовослужбовців за вислугу років: суб'єкти правовідносин, яким призначається пенсія за вислугу років, чітко визначені в законах; основний юридичний факт, що зумовлює їх виникнення є спеціальний стаж, тобто вислуга років; для призначення цієї пенсії необхідним є залишення роботи (військової служби), яка дає право на таку пенсію; диференційовані умови визначення розміру пенсії залежно від займаної посади; пряма пропорційна залежність розмірів пенсій від рівня грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, які проходять військову службу; фінансуються пенсії за рахунок Державного бюджету України; сума нарахованої пенсії не оподатковується незалежно від її розміру.

Ключові слова: суб'єкти правовідносин, право на пенсію, спеціальний стаж, вислуга років, грошове забезпечення, Державний бюджет.

Постановка проблеми. Рівень реалізації соціальних прав і гарантій звільнених в запас військовослужбовців значно впливає на морально-психологічний стан військових, які нині проходять службу, на їх впевненість в завтрашньому дні. Соціальне становище військових пенсіонерів є для них наочним прикладом власного стану в недалекому майбутньому.

Перед військовослужбовцями постає величезна кількість проблем в процесі їх адаптації до умов «цивільного» життя. Звільнення з військової служби несе для військовослужбовця негативний психологічний заряд. Це пов'язано з тим, що служба в армії виступала для нього як фактор гарантованої зайнятості, отримання пристойного грошового утримання, соціальних пільг і гарантій. Після звільнення хвороби переслідують велику чисельність військових пенсіонерів не тільки через вік і часто екстремальних умов служби, а й внаслідок психологічних факторів.

Мета статті. З'ясувати особливості пен-

сійного забезпечення військовослужбовців за вислугу років

Виклад основного матеріалу. Проблеми пенсійного забезпечення військовослужбовців висвітлено в працях В.І. Мірненка, І. Ткача, С. Сазонова, І.М. Сироти та інших. Разом з тим, не всі аспекти пенсійного забезпечення колишніх військових достатньо вивчені та отримали належне наукове обґрунтування.

Пенсійне забезпечення військовослужбовців – це один із основних і найбільш стабільних елементів соціального забезпечення осіб, що проходили військову службу та членів їх сімей.

На думку В. М. Александрова військова служба належить до одного із найбільш складного та відповідального виду професійної діяльності людини, що обумовлено ненормованою тривалістю робочого часу; суворою регламентацією встановленого порядку та правилами їх дотримання; вимагає повної самовіддачі, високого професіоналізму та особливої відповідально-

сті за виконання широкого кола обов'язків; обмежує військовослужбовців у деяких правах та свободах людини і громадянина (членство у політичних партіях, участь у страйках, підприємницька діяльність).

Відповідно до Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» 25 березня 1992 року в ч. 9 ст. 1 визначає, що «військовослужбовці – особи, які проходять військову службу», і далі в ч. 3 ст. 2 зазначено, що громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які проходять військову службу, є військовослужбовцями.

Важливим є факт того, що військовослужбовці є учасниками системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, тобто застрахованими. Це передбачено і Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 09 липня 2003 року і Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08 липня 2010 року.

Страхові внески на обов'язкове пенсійне страхування, на відміну від податків і зборів, – це індивідуально оплатні обов'язкові платежі, персональне цільове призначення, яких – забезпечення прав особи на пенсію в розмірі еквівалентному накопиченим пенсійним правам, а також залежно від правового статусу особистості.

Відповідно до Закону України №2464 «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» платниками єдиного соціального внеску є військові частини та органи, що виплачують грошове забезпечення для таких осіб:

– військовослужбовців, поліцейських, осіб рядового та начальницького складу, зокрема, які проходять військову службу під час особливого періоду, визначеного Законом України від 21 жовтня 1993 року №3543 «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» та Законом України від 25 березня 1992 року №2232 «Про військовий обов'язок і військову службу»;

– проходять строкову військову службу у Збройних Силах України, інших утворених відповідно до закону військових формуваннях, Службі безпеки України та службі в органах і підрозділах цивільного захисту.

Основним видом пенсійного забезпечення для військовослужбовців є пенсія за вислугу років, в основу якої покладена презумпція втрати професійної працездатності.

Наразі, в чинному українському законодавстві немає легального визначення поняття «пенсія військовослужбовців за вислугу років».

Розглянемо поняття «вислуги років» більш детально. Поняття «вислуга років» є похідним від слів «служба», «служіння» і, з одного боку, відображає характер діяльності особи, спрямованої на службу країні під час здійснення загальнодержавних завдань (охорона від посягань на державний суверенітет і т.п.). З іншого боку, вислуга років окреслює межі відповідної діяльності, тобто передбачається, що з часом в зв'язку з характером служби і під впливом певних факторів (інтенсивністю служби, небезпекою для життя і здоров'я, нервово-психологічними навантаженнями, місцевістю, де вона здійснюється) об'єктивно знижується професійна придатність особи до здійснення діяльності того чи іншого виду.

Оскільки, вислуга років є одним із видів спеціального стажу, то її наявність дає право на певні переваги, зокрема, як вже зазначалось вище, військовослужбовцю, як правило, не потрібно досягати пенсійного віку для отримання пенсії, окрім того тривалість вислуги років суттєво знижена порівняно з загальним страховим стажем для цивільних громадян. Так, наприклад, пенсія за вислугу років, в розмірі не меншому, ніж прожитковий мінімум для непрацездатних громадян, буде виплачуватись військовому пенсіонеру за наявності від 20 до 25 років вислуги.

Так, у ст. 12 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 19 квітня 1992 року передбачені обставини за яких пенсія за вислугу років призначається незалежно від віку за наявності необхідної кількості вислуги років, або ж з врахуванням відповідного віку, однак завжди за умови звільнення зі служби.

Тобто, для отримання такого виду пенсії крім вислуги років, необхідно мати встановлений Законом вік, а також бути звільненим з роботи.

Щодо пенсійного віку, то для військовослужбовців він теж спеціальний і понижений (45 років незалежно від статі, якщо особа має право на пенсію згідно Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» та 55 років для чоловіків та 50 років для жінок, якщо особи мають право на пенсію згідно Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»), особливо, якщо враховувати, що пенсійна система України наразі в стані

реформування, і вік, необхідний для призначення пенсії, щоразу підвищується майже для всіх громадян, однак такі зміни не торкнулись військових.

Отже, можемо виділити два види пенсій за вислугою років:

1) пенсії за вислугу конкретної кількості календарних років;

2) пенсії за вислугу років з урахуванням загального страхового стажу.

У першому випадку право на пенсію за вислугу років виникає при наявності сукупності двох обов'язкових умов:

1) факт звільнення з військової служби;

2) наявність на день звільнення законодавчо визначеної тривалості календарних років вислуги. Варто зазначити, що на сьогодні тривалість вислуги диференціюється залежно від часу звільнення особи з військової служби.

У другому випадку для набуття права на пенсію повинні бути дотримані три умови (в сукупності):

1) звільнення з військової служби;

2) досягнення на день звільнення 45-річного віку;

3) наявність на день звільнення загального страхового стажу 25 років і більше, з яких не менше 12 років шести місяців становить військова або правоохоронна служба (служба в органах внутрішніх справ, Національній поліції, Службі судової охорони, державній пожежній охороні, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України, органах і підрозділах цивільного захисту, податковій міліції чи Державній кримінально-виконавчій службі України) або ж 20 календарних років і більше, у разі звільнення зі служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України;

Відсутність хоча б однієї із зазначених умов позбавляє військовослужбовця права на пенсію за вислугу років.

Порядок звернення та перелік документів, необхідних для призначення пенсії за вислугу років регламентується затвердженням Постановою правління Пенсійного фонду України від 30 січня 2007 року № 3-1 Порядком подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», де передбачений чіткий та вичерпний перелік документів, які необхідні особі для реалізації права на пенсію.

У сфері пенсійного забезпечення юридичний обов'язок полягає, в першу чергу, в тому, що відповідний орган, який здійснює пенсійне забезпечення, як суб'єкт правовідносин повинен надати відповідний вид пенсійного забезпечення в розмірі і в порядку, встановленому законом, а особа, яка має право на отримання пенсії, зобов'язана своєчасно і в повному обсязі подати необхідні та достовірні документи.

Враховуючи умови сьогодення, звернення за призначенням пенсії може бути особисто або через веб-портал електронних послуг Пенсійного фонду України.

Щодо розміру пенсій за вислугою років, то основним принципом пенсійного забезпечення військовослужбовців є пряма пропорційна залежність розмірів призначених пенсій від рівня грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, які проходять військову службу. Також розмір пенсій може змінюватись залежно від тривалості вислуги років та в окремих випадках, від загального страхового стажу роботи.

Як правило, розмір пенсійного забезпечення за вислугу років військових становить 50 % їхнього грошового забезпечення (ст. 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 19 квітня 1992 року), однак якщо тривалість вислуги більше мінімальної, то розмір пенсії збільшується на 3 проценти за кожний повний рік вислуги понад 20 років.

Відповідно до ч. 2 та ч.3 ст. 9 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 року до складу грошового забезпечення військовослужбовців входять такі складові як:

1) посадовий оклад;

2) оклад за військовим званням;

3) щомісячні додаткові види грошового забезпечення (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, винагороди, які мають постійний характер, премія);

4) одноразові додаткові види грошового забезпечення.

Отже, враховуюче вищезазначені норми, то до грошового забезпечення включаються лише щомісячні основні види грошового забезпечення, до яких належать: посадовий оклад, оклад за військовим званням, процентна надбавка за вислугу років, а також щомісячні додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премії.

Військовослужбовці, які мають право на пенсію за вислугу років не погоджуються з таким законодавчим підходом, тому часто звертаються до суду для перерахунку призначеної їм пенсії, оскільки вважають, що розмір їхньої пенсії повинен залежати від розміру грошового забезпечення з якого сплачені страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування.

На сьогоднішній день, держава сприяє підвищенню зацікавленості військовослужбовців у якісному виконанні обов'язків військової служби, встановлює різноманітні виплати та допомоги, підвищує грошове забезпечення.

Висновок. Таким чином, можна зробити висновок, що пенсійне забезпечення військовослужбовців за вислугу років – це один із видів їхнього соціального захисту, який полягає у виплаті щомісячної, довічної пенсії на умовах, які передбачені законодавством та фінансуються за рахунок Державного бюджету України. Пенсія за вислугу років призначається незалежно від віку за наявності необхідної кількості вислуги років, або ж з врахуванням відповідного віку (зниженого), однак завжди за умови звільнення зі служби.

Існує два види пенсій за вислугою років: 1) пенсії за вислугу конкретної кількості календарних років; 2) пенсії за вислугу років з урахуванням загального страхового стажу.

Правовідносини з пенсійного забезпечення за вислугу років мають претензійно-забезпечу-

вальний характер, коли один суб'єкт – особа, звільнена з військової служби (член сім'ї померлого військовослужбовця) – правомочна вимагати призначення і виплати належної пенсії відповідного виду, а інший суб'єкт – уповноважений орган – зобов'язаний цю пенсію призначити і виплачувати.

Список використаної літератури:

1. Закон України від 09.07.2003 № 1058 IV "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http:// zakon0.rada.gov.ua/laws/show/105815](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/105815)
2. Конституція України – Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. — №30. – С. 141.
3. Про пенсійне забезпечення – Закон України від 5 листопада 1991 р. // ВВР. – 1992. – №3. – С. 10 (зі змінами).
4. Про внесення змін у Закон України "Про пенсійне забезпечення" – постанова Верховної Ради України від 4 червня 1997 р. // Урядовий кур'єр. – 1997. – 1997. – 25 жовтня.
5. Сирота І. М. Право пенсійного забезпечення в Україні: Курс лекцій. – К., 1998.
6. Міщенко В. І., Гордієнко В. В. Недержавні пенсійні фонди в системі реформування пенсійної системи України // Фінанси України. – 1997. – №12. – С. 32.
7. Сивак С. Організаційно правові основи недержавного пенсійного забезпечення // Право України. – 1999. – №1. – С. 119-121.

Радченко Я. Н. Социальная политика государства по пенсионному обеспечению военнослужащих за выслугу лет: особенности применения

Статья посвящена особенностям пенсионного обеспечения военнослужащих за выслугу лет. Пенсионное обеспечение военнослужащих является своего рода благодарностью этим людям за честно выполненную работу по обеспечению безопасности и вселяет уверенность в действующих сотрудников-военнослужащих в том, что они не будут брошены государством на произвол судьбы при наступлении повреждения их здоровья при исполнении ими обязанностей военной службы или в случае приобретения права на пенсию по выслуге лет, ведь основное назначение и задачи пенсий – обеспечить материальную поддержку граждан в случаях наступления социальных рисков, предусмотренных в законодательстве. Оно представляет собой совокупность отношений по выплате государством в лице уполномоченных им субъектов, пенсий с целью выполнения своих обязательств перед теми гражданами, у которых право на пенсию возникло в результате прохождения военной службы.

Автор выделяет следующие особенности пенсионного обеспечения военнослужащих за выслугу лет: субъекты правоотношений, которым назначаются пенсии за выслугу лет, четко определены в законах; основной юридический факт, что приводит к их возникновению является специальный стаж, то есть выслуга лет для назначения этой пенсии необходимо оставление работы (военной службы), которая дает право на такую пенсию; дифференцированные условия определения размера пенсии в зависимости от занимаемой должности; прямая пропорциональная зависимость размеров пенсий от уровня денежного обеспечения соответствующих категорий военнослужащих, проходящих военную службу; финансируются пенсии за счет Государственного бюджета Украины; сумма начисленной пенсии не облагается независимо от ее размера.

Ключевые слова: субъекты правоотношений, право на пенсию, специальный стаж, выслуга лет, денежное обеспечение, Государственный бюджет.

Radchenko Ya. M. Pension provision for military servicemen for length of service.

The article is devoted to the peculiarities of the pension provision of military servicemen for length of service. The pension of military servicemen is a kind of gratitude to these people for their honest work in ensuring security and gives confidence in the current servicemen that they will not be left by the state at random in the event of damage to their health during their military service, or in the case of acquiring the right to a pension for years of service, because the main purpose and task of pensions – to provide material support to citizens in cases of social risks provided by law. It is a set of relations for the payment by the state, in the person of its authorized entities, pensions in order to fulfill their obligations to those citizens whose right to a pension arose as a result of military service.

The author highlights the following features of the pension provision of military servicemen for length of service: the subjects of legal relations to whom the pension for length of service is assigned, are clearly defined in the laws; the main legal fact that determines their occurrence is a special length of service, ie years of service; for the purpose of this pension it is necessary to leave the job (military service), which gives the right to such a pension; differentiated conditions for determining the amount of pension depending on the position held; direct proportional dependence of the size of pensions on the level of financial support of the relevant categories of servicemen serving in the military; pensions are financed from the State Budget of Ukraine; the amount of accrued pension is not taxed regardless of its size.

Key words: *subject of legal relations, right to a pension, special length of service, length of service, financial support, State Budget of Ukraine.*